




3 1761 11554070 0



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115540700>

BULLETIN

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

CAI EC

-B72

VOL 1 No

FALL 1976

BACKGROUND TO THE BULLETIN

In introducing the Economic Council of Canada Act more than 13 years ago, Prime Minister Lester B. Pearson expressed the hope that the Council would be an effective instrument for creating in Canada "the kind of economic understanding that we need if we are to make the most of our resources, achieve and maintain high levels of employment, make our economic growth adequate for that purpose and compete successfully as we must in the new trading world..." On the basis of in-depth economic analysis, the Council has offered advice on both government and private policies concerning the achievement and maintenance of good performance relative to national potentials and goals. Along these lines, it has also given advice about programs, institutional changes, information needs, and other matters.

It has attempted to develop wider public understanding of the nature and complexity of economic matters, of the problems faced, and of the implications of various policies. And it has sought to foster greater public participation in formulating solutions.

To this end, the Council publishes a wide range of reports and studies, maintains close working relations with many other bodies and groups on an informal basis, and arranges and participates in various conferences and meetings across the country. These contacts allow the groups involved, including the Council, to exchange opinions, to better understand each other's concerns for the long-term future of the Canadian economy, and to propose possible solutions.

The main duty of the Council is to sound out Canada's medium or longer term future by examining the forms that the future may take, since the only way to guard against possible difficulties is to make decisions early enough to avoid them. In doing this, it sheds light on present-day problems by placing them in a wider background, in a context beyond that of our day-to-day lives.

The goal of this bulletin is to inform a wider public of the Council's concerns.

IS LIFE INSURANCE A GOOD WAY TO SAVE?

When contemplating the purchase of life insurance, the potential buyer is confronted with two types of policies — standard insurance and term insurance. These two types of policies differ in duration: term insurance is available through one- or five-year contracts, while standard insurance policies are relatively long-term. There is, however, a more fundamental distinction. Unlike term insurance, standard policies are not solely concerned with protecting against losses incurred by death; in addition, they are a means of saving. However, the rate of return on savings thus accumulated is unclear since life insurance companies do not disclose the yield on the savings element of standard policies. Hence, it is difficult to compare this investment to other financial assets.

Jacques Babin, an economist with the Council, approaches this problem by using figures from some of the major life insurance companies in Canada to calculate the yield.¹ A standard insurance policy has two components: protection against the risk of death and savings. To isolate the savings from the protection element, he estimates the latter as equal to the alternative protection offered by term insurance. Five-year term insurance contracts may be successively renewed to equal the duration of long-term standard insurance policies. As well, until age 65 or 70, they can be converted into standard insurance. Therefore, the protection given by a \$10,000 standard insurance policy held for twenty years is deemed equivalent to the premium paid on a thrice-renewed \$10,000 five-year term

... see page 2

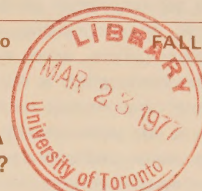
BULLETIN

is produced quarterly by the **INFORMATION SERVICE OF THE ECONOMIC COUNCIL OF CANADA**. You are encouraged to use the material in these articles.

For additional information please contact:

Information Services,
Economic Council of Canada,
P.O. Box 527,
Ottawa, Ontario K1P 5V6

or phone (613) 993-1894



CAI EC
-B72
161
Government
Publications

... life insurance

renewable and convertible insurance contract. The guaranteed insurability clause (without medical) of this type of term insurance provides the same protection as that offered by standard insurance.

His calculations reveal that the yield on life insurance savings is relatively low. Three types of standard insurance policies are considered: participating policies, which yield dividends; non-participating policies, which do not; and endowment policies, which specify a date when their cash surrender value, which is the return on savings, will reach their face value. At best, participating policies offer a rate of return of approximately 5.5 per cent. Endowment policies rank second with a yield of about 4.6 per cent and non-participating policies offer the least return — about 4.1 per cent. In addition to these low yields, investment in standard life insurance appears to carry a number of risks.

One of the main assets of a standard insurance policy is its cash surrender value — that is, the return on the savings element as opposed to the face value of the contract. This can be voluntarily withdrawn at any time during the policy, thus effectively terminating the contract. However, should the contract be ended because of death, the cash surrender value is reduced to zero. Therefore, its value as an asset is uncertain, depending on the probability that the insured will survive.

A further source of uncertainty stems from the fact that rates of return are dependent on the length of the assumed holding period. The yield could even be negative if the policy-holder withdraws in the early years of the contract. In the twenty-year contracts studied, termination after the third year would yield an average rate of return ranging from -68.2 per cent on a non-participating policy to -17.4 per cent on endowment insurance. A minimum of seven years was necessary before the return became positive. The maximum yield could generally be obtained only by holding the policies to maturity.

Life insurance policies do offer an advantage in terms of liquidity. The insured can borrow up to 90 or 95 per cent of the accumulated cash value of his contract at generally favourable interest rates. However, during the early years of the policy, only part of the net level premium reserve is held for this purpose; the rest of the premiums he has paid go to the insurance agent as commission. Therefore, in the first few years of this contract, the insured can borrow only on a portion of his investment.

Given the interest rates available on other financial assets, the low yield and the uncertainties associated with standard life insurance policies make them a relatively poor investment. Although the figures upon which this research is based are from 1973 and are likely to have improved since then, Mr. Babin maintains that correspondingly higher interest rates make this conclusion equally as applicable in 1976.

PUBLICATIONS OF THE COUNCIL

The Council now issues seven series of publications, or eight, if we include this information bulletin. Of these, six are available to the public in both official languages. The technical studies in the **Discussion Paper** series are available in limited number in the author's language only.

Two of the six publication series are consensus documents, that is, they contain the conclusions and recommendations of the 28 members who form the Council. The first consists of the **Review**, which the Council must publish each year and which examines the medium- and long-term prospects and problems of the Canadian economy and the best way, in the opinion of the Council, of achieving a balanced and sustained economic growth. The **Reports**, which the Council undertakes on specific subjects such as competition policy, the means of achieving a more stable growth in the construction industry, Canada's trade policy and, earlier this year, the labour market and deposit institutions, constitute the second series.

Apart from these consensus documents, the Council also publishes three other types of documents: the **CANDIDE** project papers, conference papers and reports, and research studies.

— **The CANDIDE Project Papers** present the major characteristics of the econometric model — known as **CANDIDE**, an acronym of **CAN**adian **Disaggregated InterDepartmental Econometric Model** — which is used by the Council in its research on the Canadian economy.

— **Conference Papers and Reports**, as their names indicate, review the major themes and conclusions of discussions held during the conferences organized by the Council. The best-known, the National Economic Conference held in 1973 and 1974, was the subject of more than 20 reports covering numerous aspects of the Canadian economy, including inflation, energy and productivity.

— Finally, in the **Research Studies**, the Council publishes the results of research carried out by its economists or, at its request, by researchers outside the Council. These studies are almost always carried out as part of the background preparation for a forthcoming Council report. Although they express only the author's point of view, they often form, along with other works, the analytical basis of the Council's observations and recommendations.

Completing the list is the **Annual Report** of Council activities which the Council is required to publish at the end of each fiscal year.

1. Jacques Babin, *Rates of Return on Life Insurance Savings*, Discussion Paper No. 52.

INFLATION:

WHO IS RICHER, WHO IS POORER?

Inflation is defined as an increase in the price of goods and services that forces households to spend more in order to obtain the same quantity of goods. Inflation thus creates an **expenditure effect**. This is the most direct impact of inflation. It is also the best-known effect of inflation in that regularly measured rises in the consumer price index provide a constant reminder of it. For individuals, inflation has an **income effect** which is often forgotten. That is, one earns more as the result of the increase in wages, pensions, social welfare benefits, annuities, and the like. Certain indexes give an idea of the importance of this income effect and they show to what degree it compensates for or exceeds the expenditure effect. No general index, however, can measure the impact of inflation on the real value of individual and household estates, which accumulate financial, real estate, and other assets on the one hand, and incur debts on the other. Inflation affects the value of their net assets, as measured by the **wealth effect**. This last effect cannot be ignored; an individual will be penalized by inflation if the sum of all three effects is negative, and he will benefit if it is positive.

Robert Lacroix, professor at the University of Montreal, has just completed, for the Council, a first estimate of this wealth effect for the 1970-74 period.* He assumes that the estates of households and families have not changed since 1970. This assumption, imposed by the lack of statistical data, effectively disregards the possibility of individual adjustments to inflation. Persons with assets, however, do not passively accept losses incurred by inflation. They seek to maintain the real value of their assets by modifying the composition of their estate, by increasing the number of assets whose nominal value increases with inflation, by altering the amount of their savings and debts, and perhaps by striving to profit from inflation through speculation. When inflation can be foreseen accurately, we may assume, according to Lacroix, that the individual has a fairly exact idea of the losses in capital or return he is likely to suffer, and that he takes the necessary steps to avoid them. By assuming that these adjustments did not occur, we ignore the ability of individuals to minimize their losses or maximize their gains, and we therefore amplify the negative wealth effect. However, the assumption that households and families have not changed their assets is more accurate during a period of sudden, unforeseen and persistent acceleration of the inflation rate. Under these circumstances, adjustments are harder to make and the individual is more seriously affected by the change in the real value and return of some assets.

After establishing two periods, 1970-73 and 1970-74, the author finds that, on average, individuals and families from all income brackets experienced a gain between 1970 and 1973 in their real position, or wealth. This real gain varies between \$36,787 for those whose income is more than \$25,000, and \$1,046 for those whose income is under \$1,000.

For the 1970-74 period, the figures change markedly, especially for those with the largest and smallest incomes. For those whose incomes are under \$5,000, the addition of one more year to the time period under review sees the above gains turned into losses. For those whose incomes exceed \$25,000, there is a sharp turnabout from a gain of \$36,787 to a loss of \$27,136. And for those whose incomes range from \$6,000 to \$15,000, the extension of the period to 1974 when consumer prices increased by 10.9 per cent, made a much smaller difference in the wealth effect on incomes.

The results show that the size of real gain or loss hinges primarily on the increase in real estate values. Portfolios which include this type of asset appear to be best protected against inflation. Without real estate holdings, those earning between \$5,000 and \$25,000 no longer show gains over the four-year period. Those in the higher and lower income brackets experience more pronounced losses: with incomes of more than \$25,000, the loss is \$41,422 instead of \$27,136; those earning less than \$1,000 have their loss increased to \$1,948 from \$1,043. Conversely, savings and other deposits, Canada Savings Bonds and, in particular, commercial interest shares offered the least protection. Excluding commercial interest shares, the wealth effect for all income levels would have been positive, although less so for those at either end of the income scale.

Even though the overall real gains or losses are not very substantial over a four-year period, and the wealth effect is much less important than general opinion might indicate, the important change to the figures that arises when the period is extended to 1974 seems to indicate that the assets of those persons with very small or very large incomes could be severely affected by persistent inflation.

*Robert Lacroix, assisted by Daniel Chicoine, *La richesse des particuliers et l'inflation*. Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 45.

Although Canadian price performance slightly surpassed the average for most OECD countries in the early 1970s, it worsened in 1975 and the trend appears to be continuing. The Council's concern about this situation is reflected in its THIRTEENTH ANNUAL REVIEW, to be released in mid-December. The Review focuses on inflation in Canada, examining who benefits or loses among governments, firms, and households. It discusses how inflation influences decision-making, referring to the collective bargaining decisions of management and labour. Special attention is paid to the impact of the government's anti-inflation policy, including its controversial wage and price controls.

The Thirteenth Annual Review, entitled "The Inflation Dilemma" (Catalogue No. EC22-1/1976) can be obtained through Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa K1A 0S9, or through any public library.

HOW FAR SHOULD THE BANK ACT GO?

A Comparison of the Reports by the Economic Council and the Department of Finance and their Proposals for Improving the Financial System in Canada

Both the Economic Council and the Department of Finance agree that Canadian financial markets should be made more efficient so that banking services can be provided at the lowest cost to both borrowers and depositors. In their reports, recently published a few weeks apart, they appear to offer the same solutions — that this must be achieved by making the financial system more competitive. However, the similarities between the reports are most evident in their objectives and in their general philosophy that efficiency depends on the degree of competition. In terms of practical application and concrete proposals, the similarities give way to differences — if not conflicts.

Their divergence may be explained by the fact that the Economic Council devotes its report to all deposit institutions, rather than concentrating solely, or even primarily, on banks. It seeks to promote competition by amending the present status of trust companies, mortgage loan companies, caisses populaires, credit unions, and, like the Department of Finance, subsidiaries of foreign-owned financial operations. By contrast, the White Paper issued by the Department of Finance deals mainly with chartered banks and does not study the case of near-banks except in relation to possible reform of the payment system.

Stimulating competition

The Council's broader approach is particularly evident when comparing the steps proposed by the two reports for promoting the entry of new firms into the banking sector to increase competition. The White Paper proposes that existing deposit institutions be authorized to exercise the same activities as banks, provided they acquire bank status by letters patent. This would place them under federal authority. However, the Council's recommendations would offer them the same opportunities without requiring them to obtain bank status. All deposit institutions could therefore engage in the same activities as banks without having to change their present institutional forms and, therefore, without falling under federal jurisdiction.

Furthermore, the Council recommends that all Canadian institutions or individuals who wish to engage in banking have access to this sector. To encourage their entry, there should be no restrictions placed on the assets structure of their firms. New banks could be created by one or more Canadians and remain entirely in their hands, provided their size and the number of their branches did not exceed a certain limit.

According to the Council, another impediment to efficiency is the fact that certain activities are considered the private territory of banks. For example, only chartered banks are able to undertake financial leasing. Other institutions which could normally compete with them in this area are prevented from doing so by existing legislation. Healthy competition would require that all deposit institutions be allowed to engage in the same activities under the same restrictions. Thus, the Council's report recommends that all deposit institutions should be allowed to undertake business loans, factoring, leasing, consumer loans and issuing of credit cards, and should participate directly in the cheque payments system without necessarily acquiring bank status. Here again, the Council goes further than the Department of Finance and shows more determination to stimulate competition.

The White Paper remains silent on the subject of bank credit cards, while the Council concludes that the monopoly enjoyed by banks in this area is one of the most flagrant obstacles to competition. Although the White Paper recommends that near-banks should be able to make business loans, it does not foresee this opportunity being offered to trust companies because of possible conflicts of interest. The Council deems, on the contrary, that these firms should be able to make business loans, provided they agree to separate their fiduciary activities from their financial intermediary operations.

There are also major differences between the reports on the subject of restrictions. For example, the White Paper anticipates imposing reserve requirements on deposit institutions who become members of the Canadian Payments Association. The Council recommends that all institutions should be subject to this restriction whether or not they are members of this association. It also states that the level of these reserves should be the same for all deposit institutions and should be lowered from present requirements, which it finds too high.

Respecting certain constraints

Competition between financial institutions is not, however, an end in itself nor an objective to be attained at any price. Moreover, efficiency is not the only factor that contributes to the quality of services provided by the financial system. Other elements must be taken into account, especially the protection of depositors and the present distribution of authority among the different levels of government. Adoption of the new concept of regulation

suggested by the Council would require legislation to treat all institutions engaged in the same activities alike. This system, which the Council calls a functional concept, may at first appear to raise jurisdictional problems. At present, deposit institutions are governed by both federal and provincial laws. Placing them under the same restrictions and making legislation uniform might lead to modification of the present distribution of power. After careful examination of this matter, the Council concludes that the present division of responsibility between the two levels of government would not constitute an obstacle to implementation of this concept. There would therefore be no reason to change it to allow the federal government to dominate the financial system. The Council therefore recommends that near-banks be allowed to remain under provincial law while benefiting from increased powers.

Finally, the Council's report, unlike the White Paper, is concerned with the protection of depositors. This protection is guaranteed in principle by deposit insurance or by the reserve funds established by the deposit institutions themselves. The Council believes that universal deposit insurance for all financial institutions is the best means of affording equal and adequate protection to all depositors. Unlike the system of reserve funds, this would have the advantage of limiting the total resources that the institution could devote to its depositors in case of difficulties. The Council therefore recommends that deposit insurance should be extended to all institutions established under provincial law and that the borrowing power of the Canada Deposit Insurance Corporation should be increased to correspond more closely to the amount of funds insured. According to the Council, the borrowing limits placed on certain institutions to guarantee their solvency are no longer an effective instrument for ensuring depositor security because they may produce just the opposite effect. It therefore recommends their removal.

These are the most noticeable differences between the positions of the Council and the Department of Finance. While both aim at increasing competition, the White Paper often gives the impression that it would attain this goal by allowing banks to engage in all financial activities. The tendency would therefore be to modify banking legislation rather than to reexamine all laws regulating the different deposit institutions, as suggested in the Council's recommendations. However, these differences may be attributed to the diverging concerns of the two reports. The purpose of the White Paper is to study the Canadian financial system only in relation to the decennial revision of the Bank Act. Since the scope of the Council's inquiry is broader — going beyond the Bank Act to assess the entire financial system — its recommendations could be expected to be more far-reaching.

CREDIT CARDS AND THE CONSUMER

By 1974, more than two million bank credit cards were in active use, compared to less than 100,000 six years earlier, and they were being accepted by 196,000 retail outlets. Chargex and Master Charge offer the usual advantages of credit card use: card holders may make purchases without carrying large sums of cash and, since payment is guaranteed by the card issuer, retailers can reduce the risk of cash loss by accepting valid credit cards over cheques from unknown customers. In addition, the general-purpose nature of the cards does not limit consumers to purchases from a particular retailer, as do department store cards.

However, the Council believes that the present system of bank credit cards is not as efficient as it might be. This is partly due to the fact that the current pricing mechanism does not allocate the costs of the service fairly among those who use it. Retailers now carry the full cost of the system. They are charged between 1½ per cent and 5¼ per cent of the value of each transaction by the chartered bank operators. However, they are not allowed to regain any of this cost by raising prices for those making purchases with credit cards. Hence, prices may be raised for all purchasers in order to absorb the charges. Consumers who pay cash may therefore effectively bear the cost to retailers who accept cards, despite the fact that they are not benefiting from the system.

Moreover, credit is now extended to card users without formal interest for a period of several weeks. The consumer is not charged interest over the interval between purchase and date of payment and can earn interest on the amount of delayed payment. However, the implicit interest expense of credit card use is likely to be greater than the interest earned on the consumer's balance during this period. If consumers were charged the costs to them of using credit, they could decide to accept that cost or use some other method of payment. With card holders consequently more conscious of the costs of this type of credit, the illusion of "free" credit card use could be dispelled. Also, with costs shared more equitably between card holders and retailers, issuers would have incentive to become more competitive in the range and price of services offered to both.

Another inefficiency stems from the fact that chartered banks have exclusive control over these cards. This impedes the competitiveness of deposit institutions. As the use of general-purpose cards becomes more widespread, consumers will be less attracted to near-banks which cannot offer this service.

To solve this problem, the Council recommends that chartered banks be required to licence deposit institutions wanting to join their credit card systems. A fee would be charged for this right in order to compensate existing members for the costs of introducing and developing their system. Any disagreement as to the reasonable terms and conditions for this payment would be referred to an arbitrator appointed by the Supervisor of Deposit Institutions.

*Economic Council of Canada, *Efficiency and Regulation, A Study of Deposit Institutions*. (Ottawa, Supply and Services Canada, 1976)

Department of Finance, *Canadian Banking Legislation, August, 1976*. (Ottawa, Supply and Services Canada, 1976)

THREE POINTS OF VIEW — DIFFERENT BUT NOT CONTRADICTIONARY

Three reports recently released under the auspices of the Economic Council investigate various aspects of the impact of unemployment insurance (UI) on the rate of unemployment. Although their conclusions differ, this reflects the different approaches used by the authors in their research rather than any contradiction in their findings. Taken together, they provide a complementary analysis of the problem, particularly with respect to the relationship between the unusual labour market conditions which occurred immediately after 1971 and the revisions to the UI Act that year.

The new Act extended coverage to all but the self-employed, increased the maximum weekly benefit and the ratio of payments to earnings, and established more liberal eligibility requirements. Subsequently, seasonally adjusted unemployment rose despite an increasing number of job vacancies. While the authors generally agree that these events were caused by the 1971 revisions, each study focuses on a particular dimension of the relationship.

Green and Cousineau¹ were primarily concerned with the effect of the 1971 Act on the unemployed segment of the national labour supply. They found that the more generous UI benefits would strengthen the incentive to remain or become unemployed, increasing the measured unemployment rate from between 1 to 1.5 percentage points on this account alone. However, other factors may have been operating as well, as noted in the study by Swan, MacRae and Steinberg². They confined their research to the Maritimes and were specifically interested in the overall size of the regional labour force. As well, they concentrated on the effects of UI on employment rather than unemployment. Finally, Cook, Jump, Hodgins and Szabo³ limited their study to the macro-economic impact of the revised Act, excluding the concomitant costs and benefits discussed in the earlier studies.

Its impact on the size of the labour force...

In combination, these studies thus present the effect of UI on unemployment. On the supply side, they indicate that labour force participation and employment rise with higher UI payments. People may be encouraged to join the work force, or delay leaving it, at least long enough to qualify for UI benefits. In particular, Swan observes increased participation rates and employment levels for women and young people.

Green and Cousineau found that UI also increases the numbers of those voluntarily unemployed. In part, they attributed the strength of the work disincentive to the changing composition of the labour force noted by Swan. Secondary workers from multiple-earner families comprised a larger proportion of the unemployed by 1971, while the number of unemployed heads of families had declined by 13 per cent since 1964.

Under these conditions, higher UI benefits facilitated a more selective job search than would have been possible for those unemployed in the past. The consequent lengthening of periods of unemployment is reflected in higher unemployment rates. While this reduces national output, the authors argued that the loss may be offset by the improved productivity likely to accompany greater worker satisfaction with his job.

...and the demand for labour

On the demand side, both Swan and Cook found that the new Act was clearly expansionary. Since the unemployed were ensured of greater purchasing power than they could otherwise have expected, Swan observed that demand for goods and services increased, causing employment to rise to meet output requirements.

According to Cook, traditional fiscal measures could have been used to obtain essentially the same results at the national level. For example, had personal income tax been reduced by an amount equal to the benefits paid by the government, the additional increase in personal disposable income could have similarly stimulated the economy. Without the new UI Act, and in the absence of all other expansionary fiscal policies, the study finds that unemployment rates would have been almost 1 percentage point higher in 1973.

However, the effect of UI on labour market behaviour cannot be determined by subtracting this 1 per cent decrease from the 1 to 1.5 per cent rise in unemployment estimated by Green and Cousineau. The former figure represents the immediate result of the revisions to the Act before the market has absorbed their expansionary impact. It is the latter which indicates the long-term effects of the program. That is, the new Act stimulated demand only over the short term but its effects on labour market behaviour were more lasting. It is important to note here that these are the *national* effects of UI, since somewhat different results may be observed at regional levels. Canada's future economic growth will therefore be accompanied by higher unemployment rates than those occurring at similar growth levels before the changes to the Act.

In comparing these studies, we note that none are endorsed by the Council. This is perhaps a good opportunity to re-emphasize the difference between Reports issued by the Council and background, or research studies, such as the three discussed here. The latter are carried out by economists, within the Council or outside, and reflect the authors' views rather than those of the Council.

1. C. Green and J.-M. Cousineau, *Unemployment in Canada: The Impact of Unemployment Insurance*.
2. N. Swan, P. MacRae and C. Steinberg, *Income Maintenance Programs: Their Effect on Labour Supply and Aggregate Demand in the Maritimes*.
3. P.A. Cook, G.V. Jump, C.D. Hodgins and C.J. Szabo, *Economic Impact of Selected Government Programs Directed Toward the Labour Market*.

FORTHCOMING REPORTS:

A Look at Development

The Council has decided to undertake a study of Canada's long-term options regarding its relations with developing countries. In "Looking Outward" * the Council evaluated Canada's various commercial policy options. However, that report dealt mainly with trade relations between Canada and the developed countries and touched only briefly on Canada's relations with developing countries.

It is important that Canada consider the latter as it assesses its role in a changing international economic structure. The recent energy crisis amply demonstrated that both rich and poor countries share the same problems in the face of more pronounced scarcities. As well, the economies of all countries have become even more closely intertwined with the evolution of the global business cycle. The 1970s have witnessed worldwide inflation, with the inflation rate of one country influencing the problem in others. It is in this expanded international context that Canada must determine the nature of its relationship with developing countries.

Central to this discussion must be an awareness of the socio-economic gaps between rich and poor countries. Hence, the primary objective of Canadian relations with developing countries should be to speed up their development. The important implications of this goal for Canadian policies in the areas of trade, investment, aid, and immigration will therefore be a major focus on the upcoming report.

*Economic Council of Canada, *Looking Outward — A New Trade Strategy for Canada*. Information Canada, Ottawa, 1975.

Regional Disparities: Looking for New Development Policies

The Council's concern with regional economic problems is not new. It has discussed the issue of regional disparities and made recommendations in almost half of the twelve Annual Reviews it has published to date. Last year's Review showed that regional differences in income per person have narrowed over the last forty years. However, it noted that the process is too slow and tends to replace income inequalities with disparities in productivity. The Council is now undertaking a more comprehensive study of regional inequalities. Its report, devoted entirely to this problem, will likely be released within the first few months of next year.

Geographical barriers, natural resources, and transportation facilities have been important determinants of regional variations in the past and continue to be significant. However, as the Canadian economy has matured over the last

50 years other factors have assumed increasing importance. Some of these are due to the changing structure of the economy. For example, there has been a shift in demand for labour with more formal education and training. Consequently, investment in human capital has become more important in promoting economic growth and thus in accounting for regional inequalities. Other factors explored by the Council include regional variations in: the degree of urbanization; the level of market demand for the production of regional firms; the extent to which advanced technological methods are available and in use; and the efficiency with which local labour markets operate in matching workers to jobs.

Current federal and provincial policies dealing with regional problems appear to be based on a rather narrow view of the possible causes of regional disparities. Through its forthcoming report, the Council hopes to provide a broader basis for orienting future regional development policies.

THE MYTH OF SMALLER CLASSES IN SCHOOLS

Smaller class size does not improve students' academic performance; in fact, the optimum class size for achievement appears to be between 30 to 40 students. Contrary to general belief, classes smaller than this tend to be less effective.

This was one of the conclusions of Henderson, Mieszkowski, and Sauvageau after they studied data on students moving from kindergarten to grade 3 in Montreal's Catholic French-language schools.* Their findings have important implications for educational policy-makers.

The association of class size with the quality of education has had obvious consequences for school budgets. Since teachers' salaries constitute a large part of expenditures, the trend towards lower student-teacher ratio has resulted in higher budgetary costs. Within individual schools, this assumption may cause limited funds to be diverted towards hiring more teachers at the expense of developing a variety of educational programs and facilities. Hence, the results of this study indicate the possibility of significant resource savings with larger class sizes.

According to the authors, one of the main influences on students' performance is the achievement and ability of their fellow students in the classroom. Called the peer group effect, it ranks in importance next to pre-school IQ and family background. By changing the composition of students in the class, policy-makers can regulate this effect to conform with achievement objects.

Thus, the study disproves the belief that smaller class sizes will improve the efficiency of the school system. However, the authors point out that lower student-teacher ratios may make the learning experience more enjoyable by allowing teachers to devote more time to particular students.

*V. Henderson, P. Mieszkowski and Y. Sauvageau, *Peer Group Effects and Educational Production Functions*.

The following REPORT and STUDIES have been published by the Economic Council over the last three months. They are available through Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa K1A 0S9. DISCUSSION PAPERS are made available in limited number through the Secretary of the Economic Council.

A REPORT

Efficiency and Regulation. A Study of Deposit Institutions. (EC22-47/1976, \$5.00 in Canada, \$6.00 other countries)

To assess the efficiency of the Canadian financial system, this report studies the environment in which deposit institutions now function and evaluates their performance. It finds a number of sources of inefficiency and concludes that, to remove them, the regulations governing financial institutions must become more flexible and competition between institutions must be stimulated. In line with this central theme a number of recommendations are made pertaining to both Canadian institutions and Canadian subsidiaries of foreign-owned banks. *A summary of this report is available without charge from Information Service, Economic Council of Canada, P.O. Box 527, Ottawa K1P 5V6.*

SEVEN STUDIES

C. Green and J.-M. Cousineau, Unemployment in Canada: The Impact of Unemployment Insurance. (EC22-38/1975, \$5.00 in Canada, \$6.00 other countries) See page 6.

N. Swan, P. MacRae and C. Steinberg, Income Maintenance Programs: Their Effect on Labour Supply and Aggregate Demand in the Maritimes. (EC22-41/1976, \$3.00 in Canada, \$3.60 other countries) See page 6.

P.A. Cook, G.V. Jump, C.D. Hodgins and C.J. Szabo, Economic Impact of Selected Government Programs Directed Toward the Labour Market. (EC22-43/1976, \$3.00 in Canada, \$3.60 other countries) See page 6.

David A. Wilton, An Econometric Analysis of the Canada-United States Automotive Agreement. (EC22-40/1976, \$3.00 in Canada, \$3.60 other countries)

The author finds that the Automotive Pact has had a favorable impact on the Canadian economy. This is reflected in the improvement in output, employment, and current account of the balance of payments in 1971, at the end of the first seven years of the Agreement.

Joseph H. Chung, Cyclical Instability in Residential Construction in Canada. (EC22-30/1975, \$4.25 in Canada, \$5.10 other countries)

The report examines the forces making residential construction the most unstable of all construction sectors. A number of solutions are suggested, including stabilization

of the flow of mortgage loans from private institutions and the Central Mortgage and Housing Corporation.

Vernon Henderson, Peter Mieszdowski, and Yvon Sauvageau, Peer Group Effects and Educational Production Functions. (EC22-45/1976, \$3.00 in Canada, \$3.60 other countries)

The authors find that a major determinant of students' academic achievement is the performance and ability of their fellow students in the classroom. This influence, called the peer group effect, appears to be the most useful tool for increasing the efficiency of the educational system.

Paul Malles, Canadian Labour Standards in Law, Agreement, and Practice. (EC22-44/1976, \$3.25 in Canada, \$3.90 other countries)

This study represents the first major attempt to relate the development of Canadian labour standards legislation to collective bargaining in order to determine its effect on working conditions. The author then describes current trends in employment conditions and suggests methods by which these conditions may be further improved.

FOUR DISCUSSION PAPERS

No. 62, Gordon F. Boreham, Current Banking Policy and Practice in the United Kingdom, West Germany, and Australia.

This paper investigates how these countries have changed their banking structures since the mid-sixties to create more competition in their financial systems.

No. 63, Monique Frappier-DesRochers, Problèmes et Limites des Programmes Actuels d'Assistance Sociale.

Social assistance has become the subject of much public criticism. The author examines its problems, with reference to four provinces, to determine the extent to which they could be solved by a system of guaranteed annual income.

No. 64, Benjamin Higgins, The Process of Development.

Noting the inadequacies of both neo-classical and neo-Keynesian thought and the lack of any one generally accepted theory of development since the 1950s, this paper shows the value of a unified approach to the development needs of each country.

No. 65, Carlton Braithwaite, The Effects of Indexing On the Built-In Stability of the Canadian Economy.

The author assesses the short- and medium-term economic effects of indexing of personal income taxes and personal transfer payments and discusses the implications of these effects for stabilization policy.

Effacité et réglementation. Une étude des institutions de dépôts. (EC22-47/1976F, \$5.00 au Canada, \$6.00 autres pays)

UN RAPPORT

Le Conseil économique se penche sur le système financier canadien avec le souci d'en évaluer l'efficacité. Analyser le fonctionnement des institutions canadiennes de dépôts, il constate qu'il existe un certain nombre d'obstacles qui entravent l'efficacité des marchés financiers. Pour améliorer cette efficacité, il estime qu'il faut assouplir la réglementation régissant les institutions de dépôts et stimuler la concurrence dans les marchés qu'elles desservent. Le Conseil présente plusieurs recommandations s'appliquant aux institutions canadiennes ainsi qu'aux filiales canadiennes de banques étrangères. Un sommaire de ce rapport peut être obtenu gratuitement en écrivant au Service d'information, Conseil économique du Canada, case postale 527, Ottawa K1P 5V6.

SEPT ÉTUDES

C. Green et J.-M. Cousineau, Chômage et programmes d'assurance-chômage. (EC22-38/1975F, \$5.00 au Canada, \$6.00 autres pays) Voir page 6.

N. Swan, P. MacRae et C. Steinberg, L'incidence des programmes de soutien du revenu sur l'offre de travail et la demande globale dans les Maritimes. (EC22-41/1976F, \$3.00 au Canada, \$3.60 autres pays) Voir page 6.

P.A. Cook, G.V. Jump, C.D. Hodgins et C.J. Szabo, L'impact économique des programmes publics axés sur le marché du travail. (EC22-43/1976F, \$3.00 au Canada, \$3.60 autres pays) Voir page 6.

David A. Wilton, Une analyse économétrique de l'Accord canado-américain sur l'automobile—Les sept premières années. (EC22-40/1976F, \$3.00 au Canada, \$3.60 autres pays)

L'auteur montre que l'Accord sur l'industrie automobile a eu des répercussions favorables sur l'économie canadienne comme en font foi l'accroissement de la production et de l'emploi, ainsi que l'amélioration du compte courant de la balance des paiements au cours des sept premières années d'efficacité de l'Accord.

Joseph H. Chung, L'instabilité cyclique de la construction de logements au Canada. (EC22-30/1975F, \$4.25 au Canada, \$5.10 autres pays)

L'auteur étudie les facteurs qui font de la construction de logements le plus instable de tous les secteurs de la construction. Il propose un certain nombre de solutions y compris la stabilisation du volume des prêts consentis par les institutions privées et la Société centrale d'hypothèques et de logement.

QUATRE DOCUMENTS

Vernon Henderson, Peter Mieszkowski et Yvon Sauvageau, L'influence du groupe sur les fonctions de production du système scolaire. (EC22-45/1976F, \$3.00 au Canada, \$3.60 autres pays)

Les auteurs soulignent que le rendement scolaire diffère fortement selon les caractéristiques intellectuelles des enfants qui composent la classe. Cette influence, que l'on appelle l'influence du groupe, semble être le moyen le plus utile pour accroître l'efficacité du système d'enseignement.

Paul Malles, Normes du travail au Canada dans les lois, les conventions et en pratique. (EC22-44/1976F, \$3.25 au Canada, \$3.90 autres pays)

Cette étude constitue la première tentative réelle pour rattacher à la négociation collective l'évolution de la législation canadienne en matière de normes de travail et déterminer les effets de ces normes sur les conditions de travail. Dans cette perspective, l'auteur décrit les principales caractéristiques des conditions de travail actuelles et propose un certain nombre de mesures susceptibles de les améliorer.

No 62, Gordon F. Boreham, Current Banking Policy and Practice in the United Kingdom, West Germany and Australia.

L'auteur examine les modifications que ces pays ont apportées à leurs structures bancaires depuis le milieu des années 60, afin de stimuler la concurrence au sein de leurs systèmes financiers.

No 63, Monique Frappier-DesRochers, Problèmes et Limites des Programmes Actuels d'Assistance Sociale.

L'assistance sociale fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques de la part du public. L'auteur examine les problèmes qu'elle pose dans quatre provinces, en vue de déterminer dans quelle mesure ils pourraient être résolus grâce à un système de revenu annuel garanti.

No 64, Benjamin Higgins, The Process of Development.

L'auteur relève les insuffisances des théories néo-classiques et néo-keynésiennes, ainsi que la nécessité d'une théorie du développement qui serait généralement acceptée. Il montre ensuite l'intérêt d'une approche unifiée à la planification des besoins de chaque pays dans ce domaine.

No 65, Carlton Brathwaite, The Effects of Indexing on the Built-in Stability of the Canadian Economy.

A partir de quatre solutions de contrôle établies à partir du modèle CANDIDE 1.2M, l'auteur évalue les effets économiques à court et à moyen termes de l'indexation de l'impôt sur le revenu personnel et des paiements de transferts aux particuliers, et analyse les répercussions de ces effets sur la politique de stabilisation.

Le Conseil a décidé d'entreprendre une étude des options à long terme du Canada en ce qui concerne ses relations avec les pays en voie de développement. Dans « Au-delà des frontières » *, il a évalué les diverses options de notre pays en matière de politique commerciale. Toutefois, ce rapport traite essentiellement des relations commerciales entre le Canada et les pays industrialisés et ne fait que brièvement allusion aux relations du Canada avec les pays en voie de développement.

S'il est important que le Canada définisse le rôle qui doit être le sien au sein d'un système économique international en pleine évolution, c'est que tous les pays du monde vivent de plus en plus dans un état de dépendance réciproque. La crise de l'énergie la sans aucun doute être la preuve la plus éclatante que, face à de graves pénuries, le sort des pays riches est de plus en plus lié à celui des pays pauvres et inversement.

L'économie mondiale vibre à l'unisson. Depuis le début des années 70, l'inflation sévit partout et en même temps; le rythme d'inflation d'un pays affecte celui de ses voisins. Les économies nationales sont devenues tributaires de la conjoncture économique universelle. C'est dans un tel contexte que le Canada doit déterminer la nature des relations qu'il entend entretenir avec les pays en voie de développement.

De tous les facteurs à prendre en considération, la prise de conscience du fossé qui sépare les conditions de vie au sein des pays riches et celles des pays pauvres est sans aucun doute le facteur dominant. L'objectif fondamental des relations du Canada avec les pays en voie de développement devrait être de contribuer à réduire cet écart. Un tel objectif comporte de nombreuses implications sur les politiques canadiennes en matière de commerce, d'investissement, d'immigration, et bien entendu d'aide internationale. Elles feront l'objet de ce rapport.

*Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières. Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Information Canada, Ottawa, 1975.

Les disparités régionales: À la recherche de nouvelles politiques

pris de l'importance au cours de ces cinquante dernières années. Il en est ainsi par exemple des investissements en capital humain qui sont devenus un facteur essentiel dans le degré d'urbanisation, dans le niveau de la demande régionale pour les produits de fabrication locale, des facilités d'accès aux nouvelles techniques et de leur application. Il semble bien que les politiques fédérales et provinciales qui ont été appliquées jusqu'ici pour stimuler le développement régional, reposent sur une conception trop étroite des causes des disparités entre les régions. Dans son prochain rapport, le Conseil espère élargir cette conception, et ce faisant, contribuer à reorienter les futures politiques de développement régional.

LE MYTHE DES CLASSES PEU NOMBREUSES

Du point de vue du rendement scolaire, la taille optimale d'une classe serait, semble-t-il, de 30 à 40 élèves. Contrairement à l'option répandue, les classes moins nombreuses ont tendance à être moins efficaces.

C'est une des conclusions auxquelles sont parvenus Vernon Henderson, Peter Mieszkowski et Yvon Sauvageau à l'issue d'une étude couvrant plusieurs années de scolarité, de la maternelle à la troisième année, d'un groupe d'élèves des écoles de langue française de la Commission scolaire catholique de Montréal*.

Il est évident que la conception traditionnelle selon laquelle moins les élèves d'une classe sont nombreux et plus l'enseignement a tendance à être efficace s'est traduite par un gonflement des dépenses scolaires. Puisque les salaires et traitements des enseignants constituent une partie importante des dépenses d'éducation, toutes diminutions du nombre d'élèves par maître entraînent une augmentation des coûts du système scolaire. Il est possible qu'une telle attitude ait conduit bien des écoles qui ne disposaient que d'un budget limité à engager davantage d'enseignants au détriment du développement de leurs équipements ou de leurs programmes scolaires. Selon les conclusions de l'étude Henderson, Mieszkowski, Sauvageau, il serait donc possible de réaliser des économies substantielles en augmentant le nombre d'élèves par classes tout en améliorant l'efficacité globale du système scolaire. Les auteurs montrent par ailleurs que le rendement scolaire diffère fortement selon les caractéristiques intellectuelles des enfants qui font partie de la même classe. L'influence de ces facteurs — ce que l'on appelle « l'influence du groupe » — vient au troisième rang par ordre d'importance, après le quotient intellectuel préalable et les antécédents familiaux. En modifiant la composition des classes, les responsables des politiques d'éducation ont donc là encore la possibilité d'améliorer l'efficacité du système scolaire.

S'il du point de vue de l'efficacité scolaire, les auteurs constatent que l'on a eu tendance à attacher trop d'importance aux classes à faible effectif, ils précisent toutefois que des classes moins nombreuses permettent à l'enseignant de consacrer plus de temps à chacun de ses élèves et que ceux-ci tireront, par conséquent, davantage de satisfaction de leur expérience scolaire.

* V. Henderson, P. Mieszkowski et Y. Sauvageau, *L'influence du groupe sur les fonctions de production du système scolaire*.

TROIS POINTS DE VUE DIFFÉRENTS MAIS NON CONTRADICTOIRES

Trois études traitant, à des degrés divers, des différents effets des prestations d'assurance-chômage sur le taux de chômage ont été publiées récemment sous les auspices du Conseil économique. Analysant les conclusions de chacune d'elles, certains commentateurs ont estimé qu'elles semblaient contradictoires. En fait, ces trois études sont complémentaires, notamment quand il s'agit d'étudier les relations entre la révision de la Loi sur l'assurance-chômage de 1971 et les conditions qui prévalaient sur le marché du travail juste après cette révision, conditions qui étaient tout à fait inhabituelles.

La révision de 1971 a étendu à tous les travailleurs, excepté ceux travaillant à leur compte, le bénéfice de l'assurance-chômage, augmenté le taux des prestations et défini des conditions d'admission plus libérales. Par la suite, le taux de chômage désaiguillonné a augmenté en dépit d'un accroissement du nombre d'emplois vacants. Même si les auteurs conviennent dans leur ensemble que les changements survenus en 1971 expliquent une telle évolution, chacune des études porte sur un aspect particulier des relations observées.

C. Green et J.-M. Cousineau¹ se sont surtout préoccupés des effets de la loi de 1971 au sein de la main-d'œuvre existante. Ils ont constaté que la plus grande générosité de l'assurance-chômage encourage davantage les travailleurs à rester en chômage ou à le devenir, et que par suite le taux de chômage mesuré s'est accru de 1 à 1,5 point de pourcentage. Il est possible cependant que d'autres facteurs aient pu jouer comme le font remarquer de leur côté N. Swan, P. MacRae et C. Steinberg². Restreignant le champ de leurs recherches aux seules provinces maritimes, ils se sont surtout intéressés aux effets des prestations d'assurance-chômage sur l'emploi plutôt que sur le chômage. Enfin, P.A. Cook, G.V. Jump, C.D. Hodgins et C.J. Szabo³ se sont efforcés de quantifier l'impact de la révision de la loi sur l'ensemble de l'économie à l'exclusion de toutes autres considérations.

L'impact sur la population active . . .

Ces trois études ont un certain nombre de choses en commun. Elles montrent par exemple, en ce qui concerne l'offre de travail, que le taux de participation de la population en âge de travailler et le nombre d'emplois ont tous les deux tendance à progresser avec l'augmentation des prestations d'assurance-chômage. Les personnes en âge de travailler peuvent en effet être encouragées à rejoindre la main-d'œuvre, ou si elles en font déjà partie, à y rester plus longtemps et devenir ainsi admissibles aux prestations d'assurance-chômage. C'est ainsi que N. Swan, notamment, observe une augmentation des taux de participation et des niveaux d'emplois dans le cas des femmes et des jeunes.

C. Green et J.-M. Cousineau constatent que l'assurance-chômage contribue également à accroître le nombre de personnes volontairement sans emploi. C'est aux changements intervenus dans la composition de la population active, changements que N. Swan met également en évidence, qu'ils attribuent l'intensité de cet effet de désincitation au travail. En 1971, les travailleurs secondaires membres de famille bénéficiaient de plus d'un salaire repré-

. . . et sur la demande de travail

emploi.

sentient en effet une proportion beaucoup plus forte du total des chômeurs que ce n'était le cas auparavant. À l'inverse, le nombre de chefs de famille sans emploi en 1971 était de 13 % inférieur à celui de 1964. Dans de telles circonstances, grâce aux prestations d'assurance-chômage et puisque, de plus en plus, ils ne sont plus les seuls soutiens de leur famille, les chômeurs ont pu consacrer plus de temps à la recherche d'un emploi qui leur convienne mieux, être en quelque sorte plus exigeants. La durée de chômage s'est donc accrue, et avec elle, le taux de chômage. La société perd donc une partie de la production qu'elle aurait obtenue si le chômage avait été moindre. Green et Cousineau estiment cependant que cette perte peut être compensée par l'augmentation de la productivité découlant de la plus grande satisfaction que le travailleur retire de son

Quant aux effets de la révision de 1971 sur la demande, N. Swan, comme P.A. Cook, trouve qu'elle a été nettement expansionniste. Puisqu'elle s'est traduite par le transfert aux chômeurs d'un plus grand pouvoir d'achat que celui auquel ils auraient pu prétendre en son absence, la demande de biens et de services s'est accrue, induisant à son tour une augmentation de la production et de l'emploi. P.A. Cook écrit que l'on aurait pu au niveau national obtenir les mêmes résultats aux moyens de mesures fiscales traditionnelles. Ainsi, si l'on avait réduit l'impôt sur le revenu des particuliers d'un montant équivalent à celui des prestations d'assurance-chômage versées par le gouvernement, l'augmentation consécutive du revenu personnel disponible aurait pu tout autant stimuler l'économie. Sans la révision de la Loi sur l'assurance-chômage, et en l'absence de toutes autres politiques expansionnistes, P.A. Cook et ses co-auteurs estiment que les taux de chômage auraient été plus élevés en 1973 de presque un point de pourcentage.

Bien que ces trois études soient parvenues à isoler différents effets, à la hausse ou à la baisse, de la loi de 1971 sur le taux de chômage, on n'a pas le droit pour autant de soustraire la baisse de 1 % calculée par P.A. Cook, de la hausse du taux de chômage évaluée entre 1 et 1,5 % par Green et Cousineau. La première estimation évalue les résultats immédiats de la révision de la loi, avant que le marché n'ait absorbé la totalité des effets expansionnistes dus à l'injection de pouvoir d'achat. La seconde évalue les répercussions du programme d'assurance-chômage à plus long terme. Ceci revient à dire qu'au niveau national la nouvelle loi a stimulé la demande, mais seulement à court terme, tandis que ses effets sur les comportements du marché du travail sont et seront plus durables. Au niveau régional, il est possible toutefois d'observer des résultats différents. À l'avenir, pour des rythmes de croissance identiques et sans changements importants des caractéristiques du programme, les taux de chômage devraient en conséquence être plus élevés que ceux qui avaient cours avant les modifications de la loi.

1. C. Green et J.-M. Cousineau, *Chômage et programmes d'assurance-chômage*.
2. N. Swan, P. MacRae et C. Steinberg, *L'incidence des programmes de soutien du revenu sur l'offre de travail et la demande globale dans les Maritimes*.
3. P.A. Cook, G.V. Jump, C.D. Hodgins et C.J. Szabo, *L'impact économique des programmes publics axés sur le marché du travail*.

LES CARTES DE CRÉDIT ET LE CONSOMMATEUR

En 1974, plus de deux millions de cartes bancaires étaient utilisées régulièrement, contre moins de 100,000 six ans plus tôt, et honoraires par 196,000 détaillants. Les détenteurs de cartes Charge x ou Master Charge bénéficiaient de tous les avantages habituels des cartes de crédit. Ils peuvent régler leurs achats sans avoir à transporter des sommes importantes.

Du point de vue des détaillants, le système des cartes d'achat constitue un mode de paiement efficace. Le paiement étant garanti par l'embourseur de la carte, le risque de pertes d'argent est réduit et le détaillant préférera accepter une carte de crédit, pourvu qu'elle soit valide, plutôt qu'un chèque émis par un client qu'il ne connaît pas.

Le système des cartes de crédit bancaires n'est cependant pas aussi efficace qu'il pourrait l'être. Le Conseil estime que dans sa forme actuelle, la tarification du service rendu ne répartit pas équitablement les coûts entre ses différents utilisateurs. Ce sont les détaillants qui doivent supporter tous les frais de la carte, sous forme de dépenses générales d'exploitation. Ils doivent en effet verser aux banques qui gèrent le système un montant représentant de 1½ à 5 % de la valeur de chaque transaction effectuée au moyen d'une carte, sans être autorisés pour autant à récupérer tout ou partie de ces frais en majorant les prix qu'ils demandent aux consommateurs qui lui régulent leurs achats au moyen d'une carte de crédit. Il s'ensuit que tous les clients des établissements honorant ces cartes, doivent en supporter les coûts qu'ils les utilisent ou non.

Par ailleurs, les consommateurs qui utilisent des cartes de crédit bancaires bénéficient pour quelques semaines d'un crédit sans intérêt formel. N'ayant rien à déboursier au cours de l'intervalle de temps qui sépare la date de l'achat de celle du paiement, ils conservent les fonds correspondants, et ces fonds leur rapportent un intérêt. Il est probable cependant que ce revenu est insuffisant pour couvrir totalement le coût de l'intérêt qui est implicitement imposé aux détaillants. Si les détenteurs de cartes devaient supporter eux-mêmes le coût du crédit qui leur est consenti, ils seraient plus conscients du coût de leurs décisions, et cette répartition des frais enlèverait aux détenteurs de cartes toute illusion quant au caractère «gratuit» du crédit. En outre, un partage plus équitable des coûts entre les détenteurs de cartes et les détaillants inciterait les emetteurs de cartes à se concurrencer davantage et à offrir à ces deux catégories de clientèle une plus large gamme de services à des prix plus avantageux.

Un autre facteur d'inefficacité provient du fait que les banques exercent un contrôle exclusif sur ces cartes. Cette exclusivité est un obstacle à la concurrence puisque plus l'usage des cartes polyvalentes se généralisera et moins les consommateurs seront attirés par les institutions de dépôts qui n'offrent pas ce type de services.

Le Conseil économique recommande par conséquent que les banques soient tenues d'octroyer à toutes les autres institutions de dépôts un permis qui leur permette, si elles le désirent, d'adhérer à leurs systèmes de cartes.

tamment, de la protection des déposants et de l'actuelle répartition des compétences entre les différents paliers de gouvernement. L'adoption d'une nouvelle conception de la réglementation telle que le suggère le Conseil et qui exigerait les mêmes activités soient soumises au même traitement — ce que le Conseil appelle une conception fonctionnelle — peut à priori sembler poser un problème de juridiction. Actuellement, les institutions de dépôts relèvent tantôt de la législation fédérale, tantôt de la législation provinciale. Vouloir les soumettre au même traitement, uniformiser la législation pourrait conduire à modifier l'actuelle répartition des pouvoirs. Après un examen approfondi de cette question, le Conseil précise quant à lui, que l'actuel partage des responsabilités entre les deux paliers de gouvernement ne serait pas un obstacle à la mise en œuvre d'une telle conception, et qu'il n'y aurait pas lieu de le modifier pour que le gouvernement central en vienne à dominer le système.

Enfin, le Conseil s'est préoccupé, ce qui ne semble pas être le cas du Livre blanc, de la protection des déposants. Une telle protection est garantie en principe par l'assurance des dépôts, ou par la constitution de fonds de réserves par les institutions de dépôts elles-mêmes. Le Conseil estime que l'assurance-dépôts généralisée à toutes les institutions de dépôts est le meilleur moyen de protéger de façon uniforme et adéquate tous les déposants. Elle présente en effet l'avantage de ne pas imposer de limite au total des ressources qu'une institution de dépôts pourrait mobiliser au profit de ses déposants en cas de difficultés, ce qui n'est pas le cas des fonds de réserves. Il propose par conséquent d'élargir le mécanisme de l'assurance-dépôts à toutes les sociétés constituées en vertu des lois provinciales, et d'accroître le pouvoir d'emprunt de la Société d'assurance-dépôts du Canada afin qu'il corresponde plus étroitement au niveau des sommes assurées. Pour ce qui est des limites d'emprunt imposées à certaines sociétés et dont l'objet est de garantir leur solvabilité, le Conseil estime qu'elles ne sont plus des instruments propres à atteindre l'objectif de la sécurité du déposant car elles peuvent avoir des effets contraires au but recherché. Il recommande donc qu'elles soient supprimées.

Telles sont parmi les différences qui existent entre les positions du Conseil et celles du ministère des Finances, celles qui semblent être les plus marquées. Si, dans les deux cas, il s'agit de parvenir à un degré plus élevé de concurrence, le Livre blanc donne souvent l'impression que c'est en permettant aux banques de se livrer à toutes les activités financières qu'il entend y parvenir. Dans cette optique, c'est donc vers des modifications à la législation bancaire que l'on aurait tendance à s'orienter et non, comme l'impliquent les recommandations du Conseil, vers un réexamen de l'ensemble des lois régissant les différentes institutions de dépôts. Il est vrai que le but du Livre blanc était de s'intéresser au système financier canadien, dans la seule perspective de la révision décennale de la Loi sur les banques; celui du Conseil était de se consacrer à l'ensemble du système financier. Ceci pourrait expliquer cela.

"Conseil économique du Canada, *Efficacité et réglementation — Une étude des institutions de dépôts*, (Ottawa, Approvisionnement et Services, 1976).
Ministère des Finances, *Législation bancaire canadienne*, Août 1976. (Ottawa, Approvisionnement et Services, 1976)

LA RÉFORME DU SYSTÈME BANCAIRE

Une comparaison du rapport du Conseil économique et du Livre blanc du ministère des Finances et de leurs propositions respectives pour améliorer le système financier canadien

entreprises. De nouvelles banques pourraient être créées par un ou plusieurs Canadiens et demeurer entièrement entre leurs mains, pourvu que leurs dimensions et le nombre de leurs succursales respectives ne dépassent pas une certaine limite.

Si les institutions actuelles ne sont pas suffisamment efficaces, c'est aussi parce qu'il y a encore, aux yeux du Conseil, trop de cloisonnements et de chasses gardées, entre des entreprises qui autrement se concurrenceraient les unes les autres. Pour une large part, ces cloisonnements sont le fait de la législation existante. Une saine concurrence exigerait que l'on permette à toutes les institutions de dépôts d'exercer les mêmes activités et qu'on les soumette aux mêmes contraintes. Là encore le Conseil va plus loin que le ministère des Finances et se montre plus résolu dans sa volonté de stimuler la concurrence.

Du côté des activités, le rapport du Conseil propose que toutes les institutions de dépôts puissent prêter aux entreprises, se livrer aux activités d'affacturage et de crédit-bail, prêter aux consommateurs, émettre des cartes d'achat, et participer directement au système de paiements par chèques, et cela sans nécessairement acquiescer le statut de banque.

Le Livre blanc est silencieux sur les cartes d'achat alors que le Conseil estime que l'exclusivité dont jouissent les banques en ce domaine est un des obstacles les plus flagrants à la concurrence. Le Livre blanc propose bien d'autre part que les quasi-banques puissent se livrer au prêt commercial mais n'envisage pas que cette possibilité soit offerte aux sociétés de fiduciaire à cause des éventuels conflits d'intérêts. Le Conseil estime au contraire que ces sociétés devraient pouvoir prêter aux entreprises dès lors qu'elles s'engageraient à séparer leurs activités fiduciaires de leurs opérations d'intermédiaires financiers.

Du côté des contraintes, les différences sont également importantes. En ce qui concerne les réserves obligatoires par exemple, le Livre blanc prévoit d'imposer de telles mesures à toutes les institutions de dépôts qui deviendraient membres de l'Association canadienne des paiements. Le Conseil propose que chacune d'entre elles, membre ou non d'une telle association, y soit assujettie. Il estime, par ailleurs, que le niveau de ces réserves devrait être le même pour toutes les institutions de dépôts et qu'il soit abaissé par rapport aux exigences actuelles qu'il juge excessives.

Respecter certaines contraintes

La concurrence entre les institutions financières n'est cependant pas une fin en soi, un objectif qu'il faille atteindre à tout prix. L'efficacité n'est pas le seul facteur qui contribue à la qualité des services rendus par le système financier. Il faut tenir compte d'autres éléments et no-

Pour le Conseil économique comme pour le ministère des Finances, c'est en stimulant la concurrence au sein des marchés financiers que les services bancaires pourront être assurés au moindre coût pour les emprunteurs, comme pour les épargnants. C'est ce qui ressort, quand on les compare, des deux documents qu'il s'ont publiés récemment à quelques semaines d'intervalle*. Aux mêmes maux, ils estiment tous deux que l'efficacité du système financier peut être améliorée; on proposerait, semble-t-il, les mêmes remèdes. En fait, c'est surtout au niveau des intentions et de la philosophie générale que les similitudes sont le plus évidentes. Tant que l'on s'en tient au principe selon lequel l'efficacité dépend du degré de concurrence, les prises de position se rejoignent. Lorsqu'il s'agit d'appliquer un tel principe, d'en venir aux propositions concrètes, les similitudes s'estompent, des différences apparaissent, quand ce ne sont pas parfois des divergences.

Si l'en est ainsi, c'est d'abord parce que dans son rapport, le Conseil économique s'est préoccupé de l'en-semble des institutions de dépôts et non pas seulement, ou surtout, des banques. Le Livre blanc du ministère des Finances s'intéresse principalement aux banques à charte et n'étudie le cas des quasi-banques qu'à la faveur d'une réforme éventuelle du système des paiements. Le Conseil entend promouvoir la concurrence en s'attachant également à modifier la situation qui prévaut actuellement pour les sociétés de fiduciaire, les sociétés de prêts hypothécaires, les caisses populaires, les coopératives d'épargne et de crédit, et tout comme le Livre blanc, celle des filiales de sociétés financières étrangères.

Stimuler la concurrence

Cette différence d'approche, cette vision plus large du Conseil, est particulièrement mise en évidence lorsque l'on compare les mesures proposées dans les deux documents pour favoriser l'entrée de nouvelles entreprises dans le secteur bancaire. Dans le cas du Livre blanc, les institutions de dépôts existantes seraient autorisées à exercer les mêmes activités que les banques à la condition qu'elles acquiescent le statut de banque par lettres patentes, se soumettant du même coup à l'autorité fédérale. Le rapport du Conseil leur offre les mêmes possibilités sans exiger pour autant qu'elles adoptent le statut de banques. Toutes les institutions de dépôts pourraient donc exercer les mêmes activités que les banques sans avoir pour autant à modifier leurs formes institutionnelles actuelles, et sans tomber, par conséquent, sous la coupe de la législation fédérale.

Plus encore, le Conseil propose d'étendre l'accès du secteur bancaire à toutes les institutions ou particuliers canadiens qui souhaiteraient s'engager dans ce type d'activités et de les encourager à le faire en ne les soumettant à aucune restriction quant à la structure de propriété de leurs

L'inflation se traduit par une augmentation des prix des biens et des services qui contraint les ménages à dépenser

provoque un effet de dépenses. Cet effet le moins connu dans la hausse de l'indice des prix à la consommation en donne régulièrement la mesure. L'inflation se traduit aussi pour les individus par un **effet de revenu** qui est souvent oublié et qui résulte de l'augmentation des salaires, des pensions, des allocations à caractère social, des rentes... La encore un certain nombre d'indices permet de se faire une idée de l'ampleur de cet effet de revenu et de voir dans quelle mesure il compense ou excède l'effet de dépenses. Aucun indice général ne permet d'évaluer l'impact de l'inflation sur la valeur réelle du patrimoine des individus et des ménages. Ces derniers accumulent des avoirs financiers, immobiliers et autres, d'un côté, et contractent des dettes de l'autre. L'inflation affecte la valeur de leur avoir net en produisant un troisième effet, l'**effet de richesses**. On ne peut ignorer ce dernier effet puisqu'un individu sera pénalisé ou non par l'inflation selon que la somme de ces trois effets est négative ou nulle. Si elle est positive, il bénéficiera de

Robert Lacroix, professeur à l'Université de Montréal, vient d'effectuer pour le Conseil une première estimation de cet effet de richesse au cours de la période 1970-1974, en supposant que les ménages et les familles n'ont pas modifié la composition du patrimoine qu'ils détenaient en 1970.* Une telle hypothèse imposée par le manque de données statistiques revient à éliminer la possibilité pour les individus de s'adapter à l'inflation. Or, les détenteurs de richesse ne restent pas passifs devant l'inflation. Ils cherchent à préserver la valeur réelle de leurs avoirs en modifiant la composition de leur patrimoine (ils y intégrant davantage d'actifs dont la valeur nominale s'élève avec l'inflation), le montant de leurs épargnes, de leurs dettes, ou même profitent de l'inflation en réalisant des opérations spéculatives. Lorsque l'inflation peut être correctement prévue, on peut supposer, écrit Robert Lacroix, que l'individu se fait une idée assez précise des pertes en capital ou de rendement qu'il risque d'encourir, et qu'il prend les dispositions nécessaires pour les éviter. Poser l'hypothèse que de tels ajustements ne se sont pas produits revient à enlever aux individus leur capacité de minimiser leurs pertes de richesses ou de maximiser leurs gains donc à amplifier l'effet de richesse négatif. Cette hypothèse est toutefois moins restrictive en période d'accélération subite, imprévue et persistante du taux d'inflation, lorsque les ajustements sont plus difficiles à réaliser et que l'individu est davantage touché par la modification de la valeur et du rendement réels de certains actifs.

En distinguant deux périodes, de 1970 à 1973, et de 1974 à 1974, R. Lacroix montre qu'en moyenne les individus et familles de toutes les classes de revenus ont connu, entre 1970 et 1973, une amélioration de leur position réelle, de leur richesse. Ce gain réel s'échelonne entre \$36,787 pour les individus disposant d'un revenu supérieur à \$25,000 et \$1,046 pour ceux qui ont un revenu inférieur à \$1,000.

Pour la période 1970-1974, la situation se modifie sensiblement surtout pour les revenus faibles et les revenus élevés. Pour les revenus inférieurs à \$5,000, le fait d'avoir ajouté l'année 1974 entraîne la disparition des gains qui se transforment en pertes. Pour les revenus excédant \$25,000, c'est un revirement complet puisque d'un gain de \$36,787, on passe à une perte de \$27,136. C'est pour les tranches de l'année 1974 (les prix à la consommation ont augmenté de \$6,000 et \$15,000 que l'addition de l'année 1974 entraîne les changements les moins considérables.

Les résultats démontrent que l'ampleur des gains et des pertes réels provient surtout de l'augmentation du rendement des biens immobiliers. Les portefeuilles qui comprennent ce genre d'avoirs semblent les mieux protégés contre l'inflation. Sans propriété immobilière, ceux qui gagnent entre \$5,000 et \$25,000 voient leurs gains disparaître au cours de la période de quatre années. Ceux qui se situent dans les tranches inférieures et supérieures de revenu subissent des pertes encore plus élevées. Dans le cas des revenus dépassant \$25,000, la perte est de \$1,491,422 au lieu de \$27,136; ceux qui gagnent moins de \$1,000 voient leur perte passer de \$1,043 à \$1,948. Inversement, les épargnes et autres dépôts, les Obligations d'épargne du Canada et, en particulier, les actions dans des intérêts commerciaux sont les actifs qui ont offert le moins de protection. À l'exclusion des actions dans des intérêts commerciaux, l'effet de richesse pour toutes les tranches de revenu aurait été positif, bien qu'à un degré moindre aux deux extrêmes de l'échelle des revenus.

Même si les gains ou les pertes réels ne sont pas très considérables sur une période de quatre ans, et que l'effet de richesse soit beaucoup moins important que ne le laissent croire l'opinion générale, les changements considérables qu'a apportés l'addition de l'année 1974 à la période 1970-1973, laissent croire que les actifs des individus à revenu très faible et à revenu très élevé pourraient être considérablement affectés par une inflation persistante.

¹ Robert Lacroix, avec la collaboration de Daniel Chichomé, *La richesse des particuliers et l'inflation*, Conseil économique du Canada, document n° 45.

*Robert Lacroix, avec la collaboration de Daniel Chicoline, *La richesse des particuliers et l'inflation*. Conseil économique du Canada, document n° 45.

Au début des années 70, la performance canadienne sur le front des prix a été sans aucun doute meilleure que celle de la plupart des pays de l'O.C.D.E. Depuis 1975 cependant, la situation s'est détériorée et la tendance semble vouloir se poursuivre. Une telle évolution préoccupe le Conseil économique et il y a consacré la TREIZIÈME EXPOSÉ ANNUEL, dont la publication est prévue pour la mi-décembre. Analysant l'inflation au Canada, le Conseil s'y efforcera de déterminer quels sont parmi les ménaçages, entreprises, gouvernements, ceux qui sont avantagés ou pénalisés par l'inflation. Le Conseil examinera avec attention les effets de la politique anti-inflationniste du gouvernement et en particulier ceux des contrôles.

Le Treizième Exposé, intitulé « L'Enigme de l'inflation » (no de catalogue EC2-1/1976F) pourra être commandé par correspondance au : Ministère des Approvisionnements et Services, Imprimerie et Edition, Ottawa K1A 0S9, ou par l'intermédiaire de toutes librairies.

jusqu'à l'âge de 65 ou de 70 ans, ils peuvent être convertis par une police d'assurance-vie ordinaire de \$10,000 détenue durant 20 ans est tenue pour équivalente à la prime versée sur une assurance temporaire de \$10,000, convertible avec assurabilité garantie, renouvelable tous les cinq ans et ayant été renouvelée trois fois.

Ses calculs montrent que le rendement sur la composition d'épargne de l'assurance-vie est relativement faible. Il y a trois genres de polices d'assurance-vie ordinaires: les polices avec participation, pour lesquelles le titulaire reçoit des bénéfices, les polices sans participation, et les polices de dotation, qui précèdent la date à laquelle la valeur de rachat, ou celle des intérêts sur l'épargne, atteindra la somme garantie par le contrat. Dans les meilleurs cas, les polices avec participation offrent un taux de rendement d'environ 5,5 %. Les polices de dotation viennent au deuxième rang avec un rendement d'environ 4,6 % et les polices sans participation donnent le rendement le plus bas, soit environ 4,1 %. En plus de ces faibles rendements, l'investissement dans l'assurance-vie ordinaire semble comporter un certain nombre de risques.

Un des principaux avantages d'une police d'assurance ordinaire est constitué par sa valeur de rachat en espèces, laquelle peut être retirée volontairement en tout temps pendant que la police est en vigueur, ce qui termine effectivement le contrat. Toutefois, lorsque le contrat prend fin en raison du décès, la valeur de rachat en espèces devient nulle. En conséquence, sa valeur comme avoir est incertaine, car elle est fonction de la probabilité de survie de l'assuré. Une autre source d'incertitude découle du fait que les taux de rendement sont fonction de la durée présumée de la période de détention du contrat. Le rendement peut même être négatif si le détenteur de la police la résilie au cours des premières années du contrat. Dans le cas des contrats de 20 ans par exemple, la résiliation après la troisième année donnerait un taux de rendement moyen de -68,2 % dans le cas d'une police à non participation et de -17,4 % s'il s'agit d'une assurance de dotation. Il faut un minimum de sept années avant que le rendement devienne positif. En général, on ne peut obtenir le rendement maximal qu'en détenant les polices jusqu'à échéance.

Les polices d'assurance-vie offrent un avantage sur le plan de la liquidité. L'assuré peut emprunter jusqu'à 90 ou 95 % de la valeur de rachat de son contrat à des taux d'intérêt généralement favorables. Toutefois, au cours des premières années de la police, seule une partie du niveau net de la réserve des primes est disponible à cette fin, le solde des primes versées représentant la commission de l'agent d'assurances. Les premières années, l'assuré ne peut donc emprunter qu'une partie de son investissement.

Si l'on considère les taux d'intérêt offerts sur d'autres avoirs financiers, le faible rendement et les incertitudes associées aux polices d'assurance-vie ordinaires en font un investissement relativement médiocre. Même si les chiffres sur lesquels cette recherche est fondée datent de 1973 et se sont probablement améliorés depuis, Jacques Babin estime que la majoration parallèle des taux d'intérêt rend cette conclusion tout aussi valable en 1976.

LES PUBLICATIONS DU CONSEIL

A l'heure actuelle, le Conseil économique publie sept catégories de documents, huit si l'on inclut ce bulletin d'information. Sur ces sept catégories ou séries de publications, six sont mises à la disposition du public dans les deux langues officielles, tandis que les études techniques publiées dans la série « Documents » ne sont disponibles qu'en nombre limité et dans la langue de l'auteur.

Deux de ces six séries de publications sont des documents consensus, c'est-à-dire des documents qui contiennent les conclusions et les recommandations des 28 membres qui composent le Conseil. Il s'agit des **Exposés** que le Conseil est tenu de publier chaque année et qui sont consacrés aux perspectives et aux problèmes de l'économie canadienne à moyen et long termes et à la meilleure façon aux yeux du Conseil, de parvenir à une croissance économique équilibrée et soutenue. Il s'agit aussi des **Rapports** que le Conseil consacre à des sujets plus spécifiques tels que ceux qui ont été publiés sur la politique de concurrence, sur les moyens de parvenir à une plus grande stabilité dans l'industrie de la construction, sur la politique commerciale du Canada, ou plus récemment sur le marché du travail et, il y a quelques semaines, sur les institutions de dépôts.

À côté de ces documents consensus, le Conseil publie trois autres types de documents : les cahiers du projet **CANDIDE**, les documents et rapports de colloques, et les études.

— **Les cahiers du projet CANDIDE** sont destinés à présenter les principales caractéristiques du modèle économétrique **CANDIDE** — acronyme de **CAN**adian **D**isaggregated **I**nter-**D**epartmental **E**conometric **M**odel — utilisé par le Conseil pour ses recherches sur l'économie canadienne.

— **Les documents et rapports de colloques**, comme leurs noms l'indiquent, représentent les principaux thèmes et les principes conclusions ayant fait l'objet de discussions au cours de conférences organisées par le Conseil. La plus connue, la Conférence économique nationale, organisée en 1973 et 1974, a ainsi fait l'objet de plus d'une vingtaine de rapports portant sur de multiples aspects de l'économie canadienne : l'inflation, l'énergie, la productivité, . . .

— Enfin, dans la série **Études**, le Conseil publie les résultats de recherches entreprises par les économistes du Conseil, ou à sa demande par des chercheurs extérieurs. Dans la grande majorité des cas, ces études sont entreprises à l'occasion de la préparation d'un rapport du Conseil. Bien qu'elles n'expriment que le point de vue de leurs auteurs, elles constituent le plus souvent, parmi d'autres travaux, la base analytique de ses réflexions et de ses recommandations.

Pour faire le compte, il convient de mentionner le **Rapport annuel** d'activités que le Conseil est tenu de publier à l'issue de chaque année financière.

... voir page 2.

BULLETIN

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

CA1 EC

- B72

VOL. 1 No. 2.

WINTER, 1977

EDITOR'S REMARKS

The first edition of the Economic Council of Canada's Bulletin was printed and distributed in slightly over 5,000 copies. Circulation will gradually be increased since the declared objective of the Bulletin is to inform a wider public of the Council's activities.

However, the Bulletin is not intended to become a mass-circulation periodical. Like everyone else we are limited by the resources at our disposal. Moreover, the primary purpose of the Bulletin is to serve as a link between the Council and those who, in their various roles as journalists, heads of associations, union leaders, private-sector economists, public servants, members of Parliament, professors, etc., must keep abreast of developments in order to inform others. The Bulletin should therefore serve as a tool providing them with a short and concise summary of the Council's activities in a given area, as well as its recent and forthcoming publications.

Nonetheless, the Bulletin is not a digest of all that is analyzed, written and published by the Council. The nature, current interest and importance of a certain result of a study are the reasons which lead us to present an intentionally short article on that particular aspect rather than to offer an abstract of the entire study. The information presented in the article may be taken from a chapter of a Council report, a paragraph in a staff study or Discussion Paper dealing with the author's opinion only, or a comparison of results from research carried out either within or outside the Council.

Nor is the Bulletin the official mouthpiece of the Economic Council of Canada. Even though, from time to time, the opinions and recommendations of either the Council or individual authors on current problems may be presented or repeated, the information and opinions published in the Bulletin are those of the Information Services and do not necessarily reflect the views of the members of the Economic Council of Canada.

REFORMS IN BANKING: A PROBLEM OF JURISDICTION

The federal government's proposed revisions to the Bank Act have met with considerable opposition from both the provincial finance ministers and the near-banks, especially the trust companies and caisses populaires. Of particular concern to these parties, and to the Economic Council, is the issue of jurisdiction raised by the government's recommendations. Near-banks are largely provincially incorporated and regulated and some, such as the caisses populaires and credit unions, are entirely under provincial authority. However, the changes envisioned in the government's White Paper on banking would require a new division of responsibilities between the different levels of government.

The White Paper proposes that near-banks be permitted to engage in the same activities as banks only if they acquire bank status — a procedure which would bring them under federal authority. As well, the government intends to open the cheque-clearing system to the near-banks; currently, chartered banks are the only members of the system and near-banks must clear their cheques through them. To belong to this system, near-banks would have to maintain non-interest bearing reserves with the Bank of Canada, as the chartered banks do now.

... see page 2

BULLETIN

is produced quarterly by the **INFORMATION SERVICES OF THE ECONOMIC COUNCIL OF CANADA**. The material in these articles may be reproduced without special permission. A credit, however, would be much appreciated.

For any additional information about the **BULLETIN** or its contents, please contact:

Information Services
Economic Council of Canada
P.O. Box 527
Ottawa, Ontario K1P 5V6

or phone: (613) 993-1894 or 993-3591

... a problem of jurisdiction

Objecting to the prospect of increased federal control over their activities, the near-banks have suggested that their reserves be deposited with financial institutions other than the Bank of Canada. The caisses populaires have been particularly critical of the attempt to blur the distinction between them and the banks. Nor have the provinces been willing to relinquish their authorities to the federal government.

The Economic Council also has reservations about the need to increase federal control over the near-banks. It has warned that: *the extension of federal jurisdiction over the activities of all deposit institutions is not only unnecessary in terms of their efficiency, but it may also create a major obstacle to the desired end* * — that is, productive reform of the banking sector.

The Council believes that the present division of authority between the two levels of government should remain unchanged. Rather than assuming control for the near-banks, the federal government should co-operate with the provinces in implementing the revisions to the Bank Act. Although the Council also advocates that near-banks hold reserves as a condition of their direct access to the cheque-clearing system, it seeks to protect provincial authorities in this area. Accordingly, it recommends that these reserves be held *either* at the Bank of Canada *or* at an approved depository, depending on the nature of the deposit institution.

*Economic Council of Canada, *Efficiency and Regulation, A Study of Deposit Institutions*. (Ottawa, Supply and Services Canada, 1976)

A New Performance Indicator

Feed this into your computograph and see what comes out: The 13th Annual Review of the Economic Council of Canada is now on sale at local bookstores for \$5. Now, my research into back copies at our library reveals this regression:

No. 12 (in 1975) cost \$4.50.

No. 11 (1974) cost \$4.

No. 10 (1973) cost 3.50.

No. 9 (1972) cost \$2.50.

No. 8 (1971) cost \$3.

Note that last one: The price went down between '71 and '72, reflecting the recession of the time. Ever since, the price has increased — in excess of the AIB guidelines, by the way — and we have been experiencing inflation.

So, the theory is this: You don't have to spend the money to buy the review to find out what it says, just look at the price. If it is the same as last year, we are in a period of stasis. If it goes up, it's inflation; down, it's recession.

*Excerpt from the Vancouver Province,
December 23, 1976, Lorne Parton.*

IMPROVING WORK

THE COUNCIL'S POSITION AND

Almost a year ago, the Economic Council published a major report* examining the various aspects of the Canadian labour market to determine how it might be made more efficient. As a result of its analysis, the Council submitted five recommendations to the government (see opposite page). The government has since adopted legislation along the lines of the Council's second and third recommendations and is considering further action in these areas. It is interesting to observe the extent to which the measures adopted or proposed by the government correspond to those advocated by the Economic Council.

On the subject of unemployment insurance, the Economic Council recommended in March 1976 that the provisions of the Act be continually reviewed to prevent abuses and to encourage claimants to accept available jobs that are compatible with their skills and abilities. While supporting the goals of the Act, the Council noted that it inevitably produces some inequities and is vulnerable to abuse. To prevent such occurrences, the Council suggested that administrative efforts be strengthened to get those unemployed back to work and that jobs be created to absorb them. In the Council's eyes, these actions were preferable to other measures, such as shortening the duration of the benefit period, since such measures could harm those facing periodic and genuinely involuntary unemployment.

The federal government has since begun to revise the Unemployment Insurance Act by, among other things,

- lengthening the normal two-week waiting period to a maximum of eight weeks for those who can in any way be considered voluntarily unemployed;
- proposing that the minimum period of insured employment necessary to qualify for benefits be increased from eight to twelve weeks, making it more difficult for those with only a marginal attachment to the labour force to be eligible;
- proposing changes which would relate the benefit period more directly to the number of insured weeks worked;
- extending the qualifying period from 52 weeks to a maximum of 104 weeks for those not working because they were in an approved job-training program.

As well, the Council recommended a periodic review of the services offered by Canada Manpower Centres (CMCs) with the objective of tying these services more closely with those of the Unemployment Insurance (UI) Commission. Noting that the placement and training programs offered by the CMCs are not used extensively by employers and are generally limited to jobs requiring less skill, the Council also advocated that a concerted effort be made to improve

CONDITIONS

THE GOVERNMENT'S

manpower services. Towards this end, the Council envisioned a stronger, more formalized role for employer/labour/government advisory committees as well as continued experimentation with other options.

Legislation to integrate the Unemployment Insurance Commission and the Department of Manpower and Immigration was tabled in the House of Commons last fall, with a view to rationalizing the network of local UI offices and CMCs and therefore eliminating the shuttling of clients between UI offices and CMCs. One-stop centres would service clients faster and more systematically and would simplify the documentation required from clients. This system would also allow available resources to be used more efficiently to administer manpower and unemployment programs. The actual process of integration has already begun and, following passage of the legislation, will be completed by the end of this year.

Finally, on the issue of job creation, the Council suggested that the federal and provincial governments take action immediately towards developing a program to create continuing auxiliary jobs linked to the unemployment insurance system. These auxiliary jobs should support existing public and private agencies. However, the Council stressed that persons so employed should not be viewed as a continuing source of subsidized labour. Nor should their work displace regular jobs. The Council estimates that such a program might cost about \$1 billion. As such, it would be too large to be administered through existing job-creation programs and would require development of a totally new scheme.

The Canada Works Program comes close in conception, if not in size, to the proposal advanced by the Council. Announced last fall, this will be a year-round program to provide employment when the private sector cannot. As such, it will be directed mainly towards high unemployment regions. Existing community organizations, or the private sector, will sponsor projects to meet real community needs. Wages will be based on the provincial minimum wage and therefore will not exceed locally prevailing rates for the skills involved. People will be deterred from entering the labour market simply to join the Canada Works Program and participants will be encouraged to return to jobs in the regular labour market.

Job-creation measures will also be directed at specific groups. In particular, students looking for summer jobs will be able to avail themselves of both a Summer Job Corps and a Young Canada Works program.

*Economic Council of Canada, *People and Jobs: A Study of the Canadian Labour Market*. (Ottawa, Supply and Services Canada, 1976)

WHAT THE COUNCIL RECOMMENDS...

Recommendation 1

We recommend that Statistics Canada, with the co-operation of other departments and agencies, develop, publish, and analyse additional information with respect to employment, unemployment, turnover, gross flows, and the wages and incomes of families and individuals.

Recommendation 2

We recommend continued review of the provisions of the Unemployment Insurance Act and its accompanying regulations and administration. The objectives of the review would be to limit abuses of the Act and its regulations and to encourage claimants to take available jobs that are compatible with their skills and abilities. We also recommend continued re-examination of the services offered by Canada Manpower Centres, with the view to linking these services more effectively to those of the Unemployment Insurance Commission and increasing the effectiveness of the training and matching of jobs and workers.

Recommendation 3

We recommend that the federal and provincial governments take steps immediately to develop a program to create continuing auxiliary jobs linked to the unemployment insurance system and aimed particularly at groups and areas faced with high unemployment. It would work through conditional grants to the provinces, municipalities, social service agencies, and participating business enterprises, and would be available to persons who would normally be eligible for unemployment insurance benefits.

Recommendation 4

We recommend that the private sector, including enterprise and labour, and all levels of government review their efforts and funding priorities with a view to enriching the opportunities, career content, flexibility, and productivity of the work environment for young and older workers, women with young children, and persons who are physically or otherwise handicapped or disadvantaged.

Recommendation 5

We recommend that federal and provincial governments, in conjunction with labour and management, accelerate their efforts to reduce discriminatory entry barriers to jobs; to ensure adequate standards of employment and income for unorganized workers, including the removal of barriers to collective bargaining, the extension of minimum-wage coverage, and notice and severance pay in the event of layoff; and to provide better protection against occupational health hazards.

Inflation Dilemma

The Council has examined inflation in Canada, concentrating particularly on who benefits or loses among governments, firms, and households. Its analysis was the result of extensive research carried out by economists on the staff of the Council and published in the form of Discussion Papers. A list of these papers appears on page 7, and on the following pages we present some of their major findings

IF THERE WERE NO CONTROLS...

It will be a long time before we can determine what percentage of the slowdown in price increases registered in 1976 was the direct result of the Anti-Inflation program. In fact, if there is general agreement on anything, it is on the impossibility of successfully undertaking such a calculation. Nevertheless, the economist is not at a total loss. Thomas Schweitzer¹ of the Economic Council has shown that it is possible to study the impact of controls on inflation, unemployment, and other economic variables by taking an arbitrary approach and assuming them to be 100 per cent effective.²

It is also possible to use economic projections to determine what would have happened throughout 1975-85 if the government had chosen not to adopt any sort of anti-inflation policy whatsoever — that is, if neither controls nor monetary and fiscal policy measures had been imposed during the ten-year period. Under these circumstances, the rate of inflation as measured by the annual increase in the consumer price index gradually declines to less than 7 per cent by the late 1970s. By 1985, it falls to approximately 6 per cent. Inflation's present-day sidekick, unemployment, remains at about 7 per cent until 1980, and then declines to 6 per cent by 1985.

Schweitzer compares the possible outcome of this no policy change approach to the results of two alternative approaches to inflation. These are the October 1975 controls program and the traditional deflation policy consisting of both a sizeable increase in taxes (the average rate of direct taxation is increased by one-sixth) and a

severe restriction of the growth in the money supply (its growth rate is decreased by one-third). Inflation declines somewhat faster under the latter policy, reaching 5 per cent by 1985 compared with 6 per cent without any anti-inflation policy. However, this is at the expense of unacceptably high unemployment rates of 8.5 per cent by 1980 and 9 per cent by 1985.

In the case of controls which are assumed to be 100 per cent effective — that is, when prices and wages do not go beyond the established guidelines in those areas subject to controls — the rate of inflation fluctuates at first and finally drops to 6 per cent by 1985. Unemployment is less than 5 per cent in the late 1970s but stabilizes at 6.5 per cent in the early 1980s. The uneven pattern followed by both inflation and unemployment is due to the lifting of controls, which was still planned for 1978 when the Schweitzer study was published. Schweitzer notes that inflation and unemployment resume their climb after controls are ended, rising faster the more effective the controls.

In the current Canadian economic climate, the trade-off between unemployment and inflation therefore seems to be very unfavourable since even an extremely high unemployment rate would yield only a modest improvement in inflation.

1. Thomas T. Schweitzer, *Anti-Inflation Controls and Decontrol: A Multi-Sectoral Analysis, Simulations with CANDIDE 1.2M*. Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 71.
2. Dr. Schweitzer also included a number of other simulations to take account of controls which were only 75 per cent effective and the potential negative effects of a controls program on productivity. For the purposes of this article, however, we have restricted the discussion to only three of his eleven hypotheses.

THE WAGE-PRICE SPIRAL

Ever since the inflation rate soared, it has been widely held that the main explanation for the sharp increase in wages was that workers were caught unprepared for inflation and were trying to catch up to rising prices. This argument maintains that if employees underestimated inflation when signing a collective agreement, the wage hikes negotiated were subsequently outstripped by actual price increases. These employees therefore suffered real wage losses. When their agreement expired and another had to be negotiated, they demanded wage increases not only to cover future inflation, but also to recuperate past losses. These two types of demands, if met, combined to maintain and accelerate the wage-price spiral.

In fact, however, it appears that this "catch-up" phenomenon had little effect on the general growth in wages. Jean-Michel Cousineau and Robert Lacroix* have analyzed the wage clauses in 1,257 collective agreements signed in the private sector between 1967 and 1975 in preparation for a more extensive study now underway. They calculated that, from 1973 to 1975, the "catch-up" element did not contribute more than one-tenth of one percentage point to the wage hikes observed in this sector. Therefore, they maintain that it is not past wage losses that influence the growth of wages but rather the anticipated increases in price levels.

Nonetheless, analysis of the collective agreements signed between 1973 and 1975 reveals that there was good reason to catch up. During this period, 134 of the 551 agreements signed in the private sector (or 24 per cent) replaced agreements under which employees had suffered real wage losses. The percentage of employees covered by these agreements who suffered wage losses grew from slightly over 11 per cent in 1973 to 20 percent in 1974 and to almost 40 per cent in 1975. Real wage losses grew in a similar proportion, from an average 1.7 per cent in the first year to 2 and 4.8 per cent in the subsequent years. But this does not indicate that these wage losses were never recuperated.

In fact, the general analysis applied to the private sector as a whole disguises major differences between industries. For three particular sub-sectors (manufacturing; transportation, communications and other public utilities; and private services), the authors demonstrate that what they call the ability to adapt to wage-loss problems is not the same in each sub-sector. After determining that each of these sectors experienced approximately the same real wage losses in 1973-75, they found that the rate of recuperation of real wage losses was 100 per cent in the transportation and communications sector, 46 per cent in the private services and nil in the manufacturing sector.

In other words, the employees in these sectors experienced fairly similar real wage losses in 1973-75 but were

not able to regain these losses equally when signing new collective agreements. This is probably the result of varying employer reactions to wage demands. Furthermore, although about half of the losses suffered were recuperated, this did not notably influence the general rise in wages in the private sector because of the relative importance of the sectors in which it occurred. The authors therefore conclude that anticipated inflation, not past inflation, appears to have been the major source of wage hikes between 1973 and 1975.

*Jean-Michel Cousineau and Robert Lacroix, *Pertes de salaire réel et ententes salariales dans les principales conventions collectives*. Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 70.

ECONOMIC COUNCIL of CANADA

Thirteenth Annual Review



The Inflation Dilemma

The Thirteenth Annual review of the Economic Council is available at the following bookstores:

EDMONTON, Fifth Business Books Ltd., 10457 Jasper Avenue; HALIFAX, The Book Room Ltd., 1664-1666 Granville Street; MONTREAL, Librairie Leméac Inc., 371 Laurier Avenue West, Editions France-Québec Inc., 3550 Rachel Street East, Librairie Renaud-Bray Enr., 5219 Côte des Neiges, Caron Librairie-Bookseller, 251 St. Catherine St. E.; OTTAWA, Le Coin du Livre (Central) Ltée, 263 Dalhousie Street; TORONTO, E & T Books Ltd., 221 Yonge Street, Britnell Bookshop, 765 Yonge Street, Bob Miller Bookroom, 180 Bloor St. West; WINNIPEG, Mary Scorer Books, 121 - B Osborne Street; VANCOUVER, Seymour Books Ltd., 200 Granville St. and 1637 Lonsdale Avenue.

THE NEXT STEP AGAINST INFLATION

When Canada enters the period of decontrols, one of its first tasks must be to develop safeguards against recurring inflationary pressures. One way of doing this would be to adopt an alternative form of incomes policy along the lines suggested by Sidney Weintraub*, professor at the University of Pennsylvania. He has outlined how such a policy would work to tie increases in money incomes — including wages, salaries, and profits — to growth in national productivity.

Because wages, salaries and income from capital are the major cost to firms as well as being the principal source of income for households, their rise affects prices from both directions. Consumers earning higher incomes demand more goods and services, thus driving up prices for limited supplies; businesses increase the prices of their goods and services to compensate for higher costs of production. As income gains outstrip productivity advances, inflation ensues. For example, suppose that wages and salaries grow by 20 per cent in money terms. If output and real income, or the actual purchasing power of those wages and salaries, increase by only 4 per cent, a 16 per cent jump in prices is the predictable outcome.

In his analysis of this problem for the Council, Weintraub noted that, since monetary and fiscal policies have traditionally proven inadequate to curb this inflationary pattern, an incomes policy is essential. Under such a policy, income growth could surpass increases in productivity by only a slight margin. Supposing that productivity increased by an average of 3 per cent a year, average annual income gains would be restricted to 4 to 5 per cent. Inflation would be checked with prices rising by about 1 per cent a year in the former case and 2 per cent in the latter.

The plan in practice

The incomes policy could be administered through the current corporate income tax structure, making business corporations responsible for its enforcement. In essence, the tax-based incomes policy (TIP) would require firms to ensure that the *average* increase in the wages and salaries of all their employees remained in line with the gains in national productivity. If they allowed the average increases in income to exceed these gains, their penalty would be higher corporate taxes. Since a corporation's after-tax profits measure its market success, this penalty would likely be very effective in causing firms to refuse inflationary wage-salary proposals.

For example, a corporation might normally owe \$5,000,000 in taxes for 1976. Supposing its *average*

wage-salary payment for all its employees was \$7,500 in 1975, a 5 per cent increase would raise this payment to \$7,875 in 1976. If the firm did not pay more than this amount, no further taxes would be levied on it beyond the \$5,000,000. However, if the average wage payment in 1976 was more than \$7,875, the firm would be subjected to a correspondingly higher rate of taxation. Weintraub uses the analogy of speed limits to illustrate how TIP would work: evasion is permitted but the penalty of a traffic fine provides an incentive to comply with the rules.

Because it would use the familiar tax mechanism, TIP would be significantly less costly to administer than wage and price controls. As well, it would be far less interventionist, less complex and, above all, according to Weintraub, more successful.

*Sidney Weintraub, *Incomes Policy for Full Employment Without Inflation*. Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 54.

FEDERAL POLICIES AND PROVINCIAL SPENDING

In its most recent Annual Review, the Council observed that federal spending had multiplied slightly over six times in the last twenty years, local expenditures ten times, and provincial expenditures almost twenty times. Accordingly, wrote the Council, federal spending cannot be singled out as the principal cause of our present inflation. However, it is questionable what effect this growth in provincial and municipal spending might have on the success of federal stabilization policies. These measures can be partially offset by the tendency of nonfederal deficits to act countercyclically to federal deficits.

However, research shows* that so long as nonfederal deficits are increased by less than 10 per cent of the reduction in federal spending, they should have little bearing on the effectiveness of federal anti-inflation policy, regardless of the source of financing. Even if nonfederal governments increase their spending by exactly the amount of the reduction in federal expenditures, the authors find that federal policy still retains much of its effectiveness. Moreover, anti-inflationary policy is generally accompanied by rising unemployment levels. By mitigating the effectiveness of federal policy, nonfederal governments may help to alleviate the cost in unemployment. Consequently, it could even be argued that some form of discretionary non-cooperation by nonfederal governments would actually be desirable.

*Munir A. Sheikh and Stanley L. Winer, *Anti-Inflation Policy and Nonfederal Behaviour: An Econometric Study of the Canadian Case, Using CANDIDE Model 1.2M*. Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 58.

List of the Discussion Papers which were prepared as background research for the Thirteenth Annual Review of the Economic Council of Canada.

Inflation and Households

No. 13. M. Boyer, L'inflation, l'indexation et le bilan des ménages

No. 45. R. Lacroix, La richesse des particuliers et l'inflation

No. 48. C. Montmarquette, L'inflation, l'indexation et l'équilibre du consommateur

Inflation and Economic Policy

No. 21. R. Lacroix, C. Montmarquette, Inflation et Indexation: Perspective canadienne et considérations théoriques

No. 54. S. Weintraub, Incomes Policy for Full Employment Without Inflation

No. 58. M. A. Sneikh, S. L. Winer, Anti-Inflation Policy and Nonfederal Behaviour: An Econometric Study of the Canadian Case, Using CANDIDE Model 1.2M

No. 65. C. Braithwaite, The Effects of Indexing on the Built-In Stability of the Canadian Economy

No. 71. T. T. Schweitzer, Anti-Inflation Controls and Decontrol: A Multi-Sectoral Analysis Simulations with CANDIDE 1.2M

No. 77. B. Lodh, Effects of Alternative Sources of Inflationary Shocks on the Budgetary Position of Governments: Simulation Results with CANDIDE 1.2M

Inflation and the Labour Market

No. 44. J.-M. Cousineau, R. Lacroix, Activité économique, inflation et activité de grève

No. 68. J.-M. Cousineau, R. Lacroix, Flexibilité des salaires et rigidité du chômage

No. 70. J.-M. Cousineau, R. Lacroix, Pertes de salaire réel et ententes salariales dans les principales conventions collectives

No. 74. J.-M. Cousineau, R. Lacroix, L'indexation des salaires: un aperçu de son ampleur, de ses causes et de ses conséquences

Inflation and Business

No. 72. G. P. Jenkins, Inflation, Its Financial Impact on Business in Canada

TECHNOLOGY AND REGIONAL DISPARITIES

Canada's first computer was installed in 1956. Over the next eight years, until the mid-1960s, the number of computers doubled each year; since then, it has continued to double every three years. However, computers did not appear simultaneously in all regions. The Prairie region did not receive its first computer until one year after Quebec and Ontario. Two more years elapsed before the first computer was installed in the Atlantic region, and four more years before the first in British Columbia. These lags between regions have since been narrowed and present trends indicate that they will continue to shrink.

Technological differences in regional production processes have commonly been attributed to this sort of delay in implementing new methods. It has also formed part of the explanation for the productivity gaps among regions.

To better understand these regional disparities, it would be helpful to determine why such a delay exists. A general analysis of the process of disseminating major innovations across Canada would likely reveal practical considerations that could eventually even suggest ways to reduce these inequalities. With this in mind Richard Beaudry*, an economist with the Economic Council of Canada, has attempted to describe the spread of computers in order to characterize the major aspects and, in particular, the principal determinants of this process.

His analysis of the growth in number of computers per region and the main features of these computers initially leads him to liken the process of dissemination to a concentric wave spreading out from the Toronto-Ottawa-Montreal epicentre to progressively smaller centres. However, it becomes evident that the actual pattern of development does not conform to such a hierarchy. In fact, in several cases computers were installed in small cities at the same time, if not before, they appeared in larger centres. Even though the delays in using computers in some regions are mainly due to the distance from the centres where computer science originated, they seem to be the result of economic rather than geographic factors. The most conclusive explanation of these interregional gaps is, according to Beaudry, the structural differences between regions, especially in industrial and commercial specialization and the size of firms. In most cases, the small cities that obtained computer services were specialized in mining or manufacturing activities. When the size of firms was taken into account, it was found that half of all firms with less than 100 employees do not use computer services while only 13 per cent of those employing between 100 and 250 employees do not. The high cost of computer services may be a factor in this case.

*Richard Beaudry, *Les aspects régionaux de la diffusion de la technologie au Canada : le cas des ordinateurs*. Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 50.

The following REVIEW and STUDIES have been published by the Economic Council over the last three months. They are available through Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa K1A 0S9. DISCUSSION PAPERS are available in limited number in the author's language only through the Secretary of the Economic Council.

ANNUAL REVIEW

Thirteenth Annual Review: The Inflation Dilemma. (EC21-1/1976, \$5.00 in Canada, \$6.00 in other countries)

In this Review, the Council examined how the inflationary process in Canada has altered the incomes, expenditures, and assets of the main groups of economic participants — households, firms, and governments. Although inflation has caused many to lose, the Council discovered some winners, notably the federal government. As well, it noted that Canadian industries have become less competitive in foreign markets. To counteract this trend, the Council stressed the need to improve national productivity. The Review also contains an analysis of the medium-term economic outlook for Canada and introduces an updated version of performance indicators for the next three years.

TWO STUDIES

E. Kenneth Grant and John Vanderkamp, The Economic Causes and Effects of Migration: Canada, 1965-71. (EC 22-48/1976, \$4.00 in Canada, \$4.80 in other countries)

The authors observe that despite certain obstacles, worker migration could be made a more effective means of mitigating Canada's regional disparities in income and employment opportunities.

Frank T. Denton, Christine H. Feaver, and A. Leslie Robb, The Short-Run Dynamics of the Canadian Labour Market. (EC22-46/1976, \$3.25 in Canada, \$3.90 in other countries)

Rather than comparing labour force statistics at certain points in time, as is traditionally done, the authors examine labour market behaviour in greater depth by studying the movements, or flows, of participants over time.

NINE DISCUSSION PAPERS

No. 66. Harry G. Johnson, Reserve Requirements and Monetary Control.

This paper disputes the common assumption that high reserve requirements for deposit-taking institutions are necessary to effective monetary control.

No. 67. Munir A. Sheikh and Stanley L. Winer, Financing of Macropolicy in Open Federal States: An Econometric Investigation of the Canadian Case Using CANDIDE 1.2M.

The authors incorporate government budget restraints into CANDIDE 1.2M to determine the importance of including these restraints in macromodels.

No. 68. Jean-Michel Cousineau and Robert Lacroix, Flexibilité des salaires et rigidité du chômage.

The authors' comparison of wages in the public sector and private industry leads them to conclude that government wage policies appear to contribute to continued inflation and persistently high unemployment rates.

No. 69. Fernand Mattart, La théorie économique du contrôle de la pollution et l'industrie canadienne des pâtes et papiers. Annexe technique par Bimal K. Lodh.

After a general examination of the potential economic problems posed by water pollution controls, the author explores the economic impact of controls imposed on the Canadian pulp and paper industry.

No. 70. Jean-Michel Cousineau and Robert Lacroix, Pertes de salaire réel et ententes salariales dans les principales conventions collectives.

See page 5.

No. 71. Thomas T. Schweitzer, Anti-Inflation Controls and Decontrol: A Multi-Sectoral Analysis, Simulations with CANDIDE 1.2M.

See page 4.

No. 72. Glenn P. Jenkins, Inflation, Its Financial Impact on Business in Canada.

This study documents how the financial industries have gained and the manufacturing and non-manufacturing sectors have lost as inflation has altered their income, tax payment, and cash flow positions over the 1965-74 period.

No. 73. Dennis M. Paproski, Environmental Management in a Canadian Context.

This paper is concerned with developing a comprehensive approach to environmental management by coordinating efforts to meet objectives for both socioeconomic development and environmental viability.

No. 74. Jean-Michel Cousineau and Robert Lacroix, L'indexation des salaires : un aperçu de son ampleur, de ses causes et de ses conséquences.

Although some 40 per cent of unionized workers are now covered by wage indexation clauses, wage indexation continues to be poorly understood. After analyzing the nature and origins of such clauses and their impact on wage increases, the authors investigate the use of voluntary indexation policy as a means of fighting inflation.

LE TREIZIÈME EXPOSÉ

Treizième Exposé annuel du Conseil économique du Canada — L'énigme de l'inflation. (EC21-1/1976F, \$5.00 au Canada, \$6.00 autres pays)

Le Conseil commente l'inflation affecte les revenus, les dépenses et les actifs des ménages, des entreprises et des gouvernements. Si l'inflation s'est traduite par des pertes pour de nombreux Canadiens, le Conseil note que certains en ont tiré profit et notamment le gouvernement fédéral. Il met en relief la perte de compétitivité de l'industrie canadienne sur les marchés étrangers et souligne la nécessité d'accroître de façon significative la productivité de l'économie canadienne pour redresser la situation. L'Exposé présente, en outre, une analyse des perspectives économiques à moyen terme au Canada et propose de nouvelles valeurs pour les indicateurs de performance qui s'appliquent aux trois années à venir.

DEUX ÉTUDES

E. Kenneth Grant et John Vanderkamp, Les causes et les effets économiques des migrations au Canada, 1965-1971. (EC22-48/1976F, \$4.00 au Canada, \$4.80 autres pays)

En dépit de certains obstacles, les auteurs estiment que les migrations de travailleurs pourraient être davantage considérées comme un moyen d'atténuer les disparités régionales d'emplois et de revenus.

Frank T. Denton, Christine H. Feaver, et A. Leslie Robb, La dynamique à court terme du marché du travail au Canada. (EC22-46/1976F, \$3.25 au Canada, \$3.90 autres pays)

Au lieu d'analyser l'évolution du marché du travail à partir de statistiques établies en termes de stocks, c'est-à-dire qui décrivent la situation à un moment donné, les auteurs se livrent à une description plus précise de son fonctionnement en étudiant les mouvements (les flux) qui affectent le monde du travail au cours d'une période de temps.

NEUF DOCUMENTS

No 66. Harry G. Johnson, Reserve Requirements and Monetary Control.

L'auteur remet en question l'hypothèse courante selon laquelle une politique monétaire efficace exige que l'on impose aux institutions de dépôts des coefficients de réserves obligatoires élevés.

No 67. Munir A. Sheikh et Stanley L. Winar, Financing of Macropolicy in Open Federal States: An Econometric Investigation of the Canadian Case Using CANDIDE 1.2M.

L'EXPOSÉ et les ÉTUDES mentionnés ci-dessous publiés par le Conseil au cours des trois derniers mois peuvent être obtenus par correspondance auprès de: Imprimerie et Édition, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa K1A 0S9. Les DOCUMENTS ne sont disponibles que dans la langue de l'auteur en un nombre limité d'exemplaires. Ils peuvent être obtenus auprès du secrétaire du Conseil économique.

Les auteurs intègrent au modèle CANDIDE 1.2M certaines contraintes budgétaires que doivent respecter les gouvernements, afin de déterminer quelle est leur importance dans les modèles macroéconomiques.

No 68. Jean-Michel Cousineau et Robert Lacroix, Flexibilité des salaires et rigidité du chômage.

L'évolution différente des salaires dans le secteur public et le secteur privé conduit les auteurs à conclure que les politiques salariales des gouvernements contribuent à entretenir l'inflation et à maintenir un niveau élevé de chômage.

No 69. Fernand Mattart, La théorie économique du contrôle de la pollution et l'industrie canadienne des pâtes et papiers. Annexe technique par Bimal K. Lodh.

Après un examen général de l'incidence des contrôles en matière de pollution des eaux, l'auteur tente de quantifier l'impact économique des contrôles spécifiques à l'industrie des pâtes et papiers.

No 70. Jean-Michel Cousineau et Robert Lacroix, Pertes de salaire réel et ententes salariales dans les principales conventions collectives.

Voir page 5.

No 71. Thomas T. Schweitzer, Anti-Inflation Controls and Decontrol: A Multi-Sectoral Analysis, Simulations with CANDIDE 1.2M.

Voir page 4.

No 72. Glenn P. Jenkins, Inflation, Its Financial Impact on Business in Canada.

Ce document évalue les gains des institutions financières et les pertes des secteurs manufacturiers et non manufacturiers dus à l'inflation et de quelle manière celle-ci affecte leurs revenus, leurs impôts et leurs actifs financiers.

No 73. Dennis M. Paproski, Environmental Management in a Canadian Context.

L'objet de ce document est de présenter une approche globale pour une gestion de l'environnement qui coordonne les efforts entrepris pour atteindre un double objectif, celui du développement économique et social, et celui de la sauvegarde de l'environnement.

No 74. Jean-Michel Cousineau et Robert Lacroix, L'indexation des salaires : un aperçu de son ampleur, de ses causes et de ses conséquences.

Bien qu'environ 40 % des travailleurs syndiqués bénéficient maintenant de clauses d'indexation pour leurs salaires, il s'agit encore d'une question mal connue. Analy-sant l'origine, la nature, et l'impact de ces clauses sur les augmentations de salaires, les auteurs s'interrogent sur l'opportunité d'une politique d'indexation volontaire comme remède à l'inflation.

L'inflation et les ménages

No 13. M. Boyer, L'inflation, l'indexation et le bilan

des ménages

No 45. R. Lacroix, La richesse des particuliers et l'inflation

No 48. C. Montmarquette, L'inflation, l'indexation et l'équilibre du consommateur

L'inflation et les politiques économiques

No 21. R. Lacroix, C. Montmarquette, Inflation et indexation : Perspective canadienne et considérations

théoriques

No 54. S. Weintraub, Incomes Policy for Full Employment Without Inflation

No 58. M. A. Sheikh, S. L. Winier, Anti-Inflation Policy and Nonfederal Behaviour : An Econometric Study of the Canadian Case, Using CANDIDE Model

1.2M

No 65. C. Braithwaite, The Effects of Indexing on the Built-in Stability of the Canadian Economy

No 71. T. T. Schweitzer, Anti-Inflation Controls and Decentralization : A Multi-Sectoral Analysis, Simulations with CANDIDE 1.2M

No 77. B. Lohd, Effects of Alternative Sources of Inflationary Shocks on the Budgetary Position of Governments : Simulation Results with CANDIDE

1.2M

L'inflation et le marché du travail

No 44. J.-M. Cousineau, R. Lacroix, Activité économique, inflation et activité de grève

No 68. J.-M. Cousineau, R. Lacroix, Flexibilité des salaires et rigidité du chômage

No 70. J.-M. Cousineau, R. Lacroix, Pertes de salaire réel et ententes salariales dans les principales conventions collectives

No 74. J.-M. Cousineau, R. Lacroix, L'indexation des salaires : un aperçu de son ampleur, de ses causes et de ses conséquences

L'inflation et les entreprises

No 72. G. P. Jenkins, Inflation, Its Financial Impact on Business in Canada

TECHNOLOGIE ET DISPARITÉS RÉGIONALES

C'est en 1956 que le premier ordinateur a été mis en service au Canada. Au cours des huit années suivantes, c'est-à-dire jusqu'au milieu des années 60, le parc d'ordinateurs a doublé tous les ans puis tous les trois ans par la suite. L'ordinateur n'est cependant pas apparu au même moment dans toutes les régions. Ce n'est qu'un an après le Québec et l'Ontario que l'on a installé la première unité dans la région des Prairies. Il faudra attendre deux ans pour que l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Nouveau Brunswick ne rejoignent les autres provinces de l'Atlantique, et quatre ans pour la Colombie-Britannique. Ces retards se sont néanmoins résorbés par la suite et les tendances laissent prévoir que les écarts entre les régions iront en se réduisant.

C'est néanmoins par un tel décalage dans l'adoption des innovations que l'on explique habituellement les différences technologiques entre les processus de production et par là une partie des écarts de productivité entre les régions.

L'explication des raisons pour lesquelles un tel décalage existe ou plus généralement l'analyse du processus de la diffusion des innovations majeures au sein du territoire canadien est susceptible de déboucher sur des considérations d'ordre pratique qui pourraient, en dernière analyse, contribuer à mieux expliquer les disparités régionales, voire même les réduire. C'est dans cette perspective que Richard Beaudry*, économiste au Conseil économique, tente de cerner le phénomène de diffusion des ordinateurs afin d'en caractériser les principaux aspects et de mettre notamment en évidence quels peuvent en être les principaux déterminants.

Si l'analyse de l'évolution par région du parc d'ordinateurs au Canada et des principales caractéristiques des matériels l'amène à comparer son processus de diffusion à la préparation d'une onde de concentration ayant comme épice centre Toronto-Ottawa-Montréal, il semble difficile néanmoins d'associer ce processus à une structure urbaine hiérarchisée. Dans plusieurs cas, en effet, des ordinateurs ont été mis en service dans des petites villes en même temps, si ce n'est avant, que dans des centres plus élevés au sein de la hiérarchie urbaine. Même si, à l'origine du phénomène de l'informatique, les retards de certaines régions dans l'adoption des ordinateurs sont dus à la distance considérée comme le principal obstacle aux communications, il semble qu'il faille les attribuer à des facteurs économiques plutôt qu'à des facteurs géographiques. L'explication la plus probante de ces écarts entre les régions réside, selon Richard Beaudry, dans des différences structurelles, notamment aux niveaux de la spécialisation industrielle et commerciale et de la taille des établissements. C'est ainsi que les petites villes qui sont dotées de services informatiques, sont dans la plupart des cas spécialisées dans des activités extractives ou manufacturières. Quant à la taille des entreprises, on constate que la moitié des établissements de moins de 100 employés n'utilisent pas de services informatiques alors que cette proportion n'est que de 13 % pour ceux qui emploient de 100 à 250 employés.

*Richard Beaudry, Les aspects régionaux de la diffusion de la technologie au Canada : le cas des ordinateurs. Conseil économique du Canada, document no 50.

Avec la levée des contrôles se pose le problème d'une éventuelle résurgence des pressions inflationnistes. La première des précautions pourrait exiger la mise au point de nouvelles techniques. On pourrait s'en remettre à une politique des revenus d'un nouveau style dont les principaux mécanismes pourraient s'inspirer des travaux de Sidney Weintraub*, professeur à l'université de Pennsylvanie. Le principe en est simple. Il s'agit de faire en sorte que les revenus, salaires, traitements, et profits, augmentent à un rythme compatible avec celui de la productivité de l'économie nationale. Une telle politique éviterait une hausse excessive du niveau général des prix. Puisqu'ils constituent à la fois les principaux coûts des entreprises et les revenus des ménages, l'augmentation des traitements, salaires et revenus du capital affecte à double titre l'évolution des prix. Les consommateurs titulaires de revenus plus élevés se portent acquéreurs d'une plus grande quantité de biens et de services. Mais, l'offre étant limitée, ce sont les prix qui augmentent. De leur côté, les entreprises augmentent les prix de leurs produits pour compenser la hausse de leurs coûts de production. Ainsi, tout accroissement de revenus excédant celui de la productivité est ment de revenu excédant celui de la productivité est inflationniste. Supposons par exemple que la valeur nominale des traitements et salaires s'accroisse de 20 % tandis que la production réelle, c'est-à-dire ce qu'il est possible d'acheter effectivement (le pouvoir d'achat), n'augmente que de 4 %. Un tel déséquilibre entraînera automatiquement une hausse des prix de 16 %.

Analysant cette question pour le compte du Conseil économique, le professeur Weintraub propose une politique des revenus de telle sorte que leur évolution soit compatible avec celle de la productivité. Puisque les outils traditionnels des politiques monétaire et fiscale se sont révélés inadéquats pour juguler l'inflation, il estime qu'une telle politique est indispensable. Dans un tel cadre, les augmentations des revenus ne pourraient excéder celle de la productivité que par une faible marge. Dans l'hypothèse où celle-ci progresse-rait de 3 % en moyenne chaque année, l'augmentation annuelle des revenus ne saurait être de plus de 4 ou 5 %.

L'inflation serait ramenée à environ 1 % par an dans le premier cas, et à 2 % dans le second.

Une telle politique pourrait être appliquée en utilisant le système fiscal existant. En substance, elle consisterait à exiger des sociétés assujetties à l'impôt que l'augmentation *moyenne* des salaires et traitements qu'elles accordent à leur personnel n'excède pas le taux de croissance de la productivité nationale. Dans l'hypothèse où elle la dépasse-rait, la société en infraction serait tenue d'acquiescer des impôts plus élevés. Puisque cette pénalisation réduirait ses profits, l'entreprise serait du fait même fortement incitée à repousser toute augmentation inflationniste des salaires.

En admettant qu'une société se voit imposer pour 5 millions de dollars au titre de son activité pour 1976, et en supposant qu'elle ait versé en moyenne à chacun de ses employés un salaire de \$7,500 en 1975, une augmentation de 5 % porterait ce dernier à \$7,875 pour 1976. Si

POLITIQUE FÉDÉRALE ET DÉPENSES PROVINCIALES

*Sidney Weintraub, *Incomes Policy for Full Employment Without Inflation*, Conseil économique du Canada, document n° 54.

Compte tenu du fait que l'application d'une telle politique des revenus repose sur les structures fiscales existantes, son coût administratif serait inférieur à celui des contrôles sur les prix et les salaires. Elle serait d'autre part moins complexe, moins interventionniste et surtout, selon S. Weintraub, plus efficace.

Supplémentaire dont le taux sera proportionnel à l'ampleur du dépassement. Ainsi, comme le note lui-même S. Weintraub, le système s'apparente aux limitations de vitesse sur les routes. On peut toujours faire un excès de vitesse, mais la contravention incite fortement l'automobiliste à les respecter.

Compte tenu du fait que l'application d'une telle politique des revenus repose sur les structures fiscales existantes, son coût administratif serait inférieur à celui des contrôles sur les prix et les salaires. Elle serait d'autre part moins complexe, moins interventionniste et surtout, selon S. Weintraub, plus efficace.

Dans son Treizième Exposé annuel, le Conseil note que si les dépenses fédérales ont été multipliées par six depuis vingt ans, celles des administrations locales l'ont été par dix, et celles des dépenses provinciales par vingt. On ne saurait donc affirmer, écrit le Conseil, que les dépenses fédérales sont la principale cause des tendances inflationnistes actuelles. On peut alors vouloir retourner la question en se demandant si une telle croissance des dépenses provinciales et municipales ont été en question l'efficacité des politiques fédérales de stabilisation. Si les gouvernements provinciaux augmentent simultanément leurs déficits, leur intervention peut neutraliser partiellement la politique fédérale, tant sous son aspect fiscal que monétaire.

En fait, même si les déficits non fédéraux semblent être de nature contracyclique, il ne semble pas que l'on puisse attribuer le succès ou l'échec de la politique économique fédérale aux comportements des gouvernements non fédéraux. Tel est du moins l'avis de Munir A. Sheikh et de Stanley L. Winner*. Ainsi longtemps que l'accroissement des déficits non fédéraux représentera, comme c'est le cas, moins de 10 % du montant de la réduction des dépenses fédérales, ils n'auront guère d'effets pervers sur l'efficacité des politiques anti-inflationnistes fédérales, quelle qu'en soit la source de financement. Par ailleurs, toute politique anti-inflationniste va généralement de pair avec un accroissement du chômage. En réduisant l'efficacité d'une telle politique, les gouvernements non fédéraux peuvent donc en atténuer le coût social. En conséquence, on pourrait, à la suite de M. Sheikh et S. Winner, soutenir que dans une certaine mesure, une absence délibérée de coordination entre les politiques économiques des différents paliers de gouvernement peut avoir des effets bénéfiques.

*Munir A. Sheikh et Stanley L. Winner, *Anti-Inflation Policy and Nonfederal Behaviour: An Economic Study of the Canadian Case, Using CANIDE Model 1.2M*, Conseil économique du Canada, document n° 58.

Depuis que le rythme de l'inflation s'est accéléré, on a dit et beaucoup écrit que le principal facteur susceptible d'expliquer l'escalade des salaires était la volonté de rattrapage des travailleurs surpris par l'inflation. Un tel raisonnement consiste à poser que si les travailleurs ont mal anticipé l'inflation au moment où ils ont signé leur convention collective, les hausses de prix qui se sont manifestées par la suite ont été supérieures à celles de leurs rémunérations et qu'ils ont par conséquent enregistré des pertes de salaire réel. Dès lors à l'échéance de la convention et au moment d'en signer une nouvelle, les travailleurs réclament des augmentations de salaire pour l'avenir, non seulement pour se couvrir vis-à-vis de l'inflation future, mais qui leur permettent aussi de récupérer les pertes passées. Ces deux types de réclamations, si elles sont acceptées, conjuguent alors leurs effets pour entretenir et dynamiser l'escalade prix-salaires.

En fait, il semblerait que ce phénomène de rattrapage n'affecte guère, ou que très faiblement, l'évolution générale des salaires. Jean-Michel Cousineau et Robert Lacroix* ont pu calculer, après avoir analysé les clauses salariales de 1257 conventions collectives du secteur privé dans le cadre d'une étude plus large actuellement en préparation, que la contribution du rattrapage aux hausses de salaires observées dans ce secteur de l'économie n'a pas dépassé un dixième de point de pourcentage entre 1973 et 1975. Ce ne sont donc pas, d'après eux, les pertes de salaire passées qui influencent l'évolution des salaires, mais bien les anticipations sur l'évolution attendue du niveau des prix.

Il y avait pourtant matière à rattrapage comme l'illustre l'analyse des conventions collectives signées à cette époque. Entre 1973 et 1975, sur les 551 conventions qui ont été signées dans le secteur privé, 134 d'entre elles — soit 24 % — remplaçaient des conventions pour lesquelles les travailleurs avaient subi des pertes de salaire réel. Parmi les employés couverts par ces conventions, le pourcentage de ceux qui ont subi des pertes de salaire est passé successivement d'un peu plus de 11 % en 1973 à 20 % en 1974 et près de 40 % en 1975. Quant aux pertes de salaire réel, elles se sont accrues de façon semblable, puisqu'elles ont été en moyenne pour chacune de ces années, de 1,7 %, de 2 %, puis de 4,8 %. Est-ce dire que ces pertes de salaire n'ont pas été récupérées ?

En fait, l'analyse globale ainsi appliquée à l'ensemble du secteur prive masque des différences importantes selon les industries. Cousineau et Lacroix montrent en s'intéressant à trois sous-secteurs déterminés (le secteur manufacturier, les transports, communications et autres utilités publiques, et les services privés) que ce qu'ils appellent la « capacité d'adaptation » aux problèmes de rattrapage n'est pas la même selon les sous-secteurs. Après avoir établi que chacun de ces secteurs a connu à peu près les mêmes pertes de salaire réel sur la période 1973-1975, ils constatent que le taux de récupération des pertes de salaire réel serait de 100 % dans le secteur des transports et communications, de 46 % dans les services privés, et serait nul dans le secteur manufacturier.

L'énigme de l'inflation



Treizième Exposé annuel

CONSEIL
du
CANADA
ÉCONOMIQUE

Nous rappelons que le Treizième Exposé du Conseil économique est en vente dans les

librairies suivantes:

EDMONTON, Fifth Business Books Ltd., 10457, ave. Jasper, HALIFAX, The Book Room Ltd., 1664-1666, rue Granville, MONTREAL, Librairie Leméac Inc., 371 Ouest, ave. Laurier, Éditions France-Québec Inc., 3550 des Neiges, Caron Librairie-Bookseller, 251 est, rue Ste-Catherine, OTTAWA, Le Coin du Livre (Central) Ltée, 263, rue Dalhousie, TORONTO, E & T Books Ltd., 221, rue Yonge, Britnell Bookshop, 765, rue Yonge, Bob Miller Bookroom, 180 Ouest, rue Bloor, VANCOUVER, Seymour Books Ltd., 200, rue Granville et 1637, avenue Lonsdale.

*Jean-Michel Cousineau et Robert Lacroix, Pertes de salaire réel et ententes salariales dans les principales conventions collectives. Conseil économique du Canada, document n° 70.

En d'autres termes, ceci revient à dire que les travailleurs de ces secteurs ont enregistré des pertes de salaire réel sur la période 1973-1975 à peu près semblables mais qu'ils n'ont pas tous été en mesure de récupérer ces pertes au moment de la signature de nouvelles conventions collectives, vraisemblablement à cause des différences de comportement entre les employeurs, face aux revendications salariales. Cela explique également pourquoi il s'est néanmoins produit un certain rattrapage de l'ordre de la moitié des pertes encourues, mais compte tenu de l'importance relative des secteurs où il s'est produit, ce rattrapage n'a pas eu d'impact notable sur l'évolution générale des salaires du secteur privé. J.-M. Cousineau et R. Lacroix estiment par conséquent que c'est bien l'inflation anticipée qui apparaît comme la source la plus importante des hausses salariales au cours des années 1973-1975.

L'énigme de l'inflation

Analysant l'inflation au Canada, le Conseil s'est efforcé de déterminer dans son Treizième Exposé quels sont parmi les ménages, les entreprises et les gouvernements ceux qui sont avantagés ou pénalisés par l'inflation. Cette analyse a été menée à partir de nombreuses recherches effectuées par le personnel du Conseil dont on trouvera la liste en page 7. Nous re prenons ici et dans les pages suivantes, les principales conclusions de quelques-unes d'entre elles.

ET S'IL N'Y AVAIT PAS DE CONTRÔLE...

On discutera encore longtemps pour savoir quel pourcentage du ralentissement de la hausse des prix enregistré en 1976 est explicitement dû aux effets de la Commission

de lutte contre l'inflation. S'il y a une chose sur laquelle il y a unanimité, c'est bien sur l'impossibilité de se livrer sérieusement à un tel calcul. L'analyse économique n'en est pas désarmée pour autant. Il est possible comme vient de le faire Thomas Schweitzer¹ au Conseil économique, d'accorder un préjugé favorable aux contrôles en les considérant comme parfaitement efficaces et de voir quelles en sont les implications sur le niveau d'inflation bien sûr, mais aussi sur celui du chômage et sur d'autres variables de l'activité économique².

Il est tout aussi possible de se demander sur la base d'une ou plusieurs projections de l'activité économique pour les années 1975-1985, ce qui arriverait si la politique anti-inflationniste avait consisté en 1975 à ne pas en avoir ou si, en d'autres termes, aucun contrôle, ou aucune mesure d'ordre fiscal ou d'ordre monétaire n'avait été prise et n'était susceptible de l'être au cours de ces dix années. Dans de telles circonstances, le rythme de l'inflation tel que mesuré par l'évolution annuelle de l'indice des prix à la consommation n'en irait pas moins en se ralentissant, s'établissant à moins de 7 % à la fin des années 70 et à environ 6 % aux alentours de 1985. Quant au frère jumeau de l'inflation moderne, le chômage, il se maintiendrait à 7 % ou peu s'en faut d'ici 1980 pour décliner progressivement et atteindre 6 % en 1985.

Aux résultats possibles d'une politique de laissez-faire, Thomas Schweitzer oppose ceux d'une double alternative en estimant les implications des contrôles d'octobre 1975 mais aussi, en leurs lieu et place, celles d'une politique

traditionnelle de déflation caractérisée d'une part par une sérieuse augmentation des impôts (le taux moyen de l'impôt direct est augmenté du sixième) et d'autre part, par une tout aussi sévère restriction en matière monétaire (diminution d'un tiers de son rythme de croissance). La politique de déflation permet de gagner un point de pourcentage du côté de l'inflation, son rythme descend à 5 % en 1985, contre 6 % précédemment. Côté chômage, par contre, il atteint 8,5 % en 1980, puis dépasse 9 % en 1985. Dans le cas des contrôles et si l'on suppose qu'ils sont efficaces à 100 % — ce qui revient à dire que les rythmes de hausses des prix et de salaires sont, dans les domaines auxquels les contrôles s'appliquent, égaux ou inférieurs aux normes édictées — le rythme de l'inflation, après un profil mouvementé, s'abaisse à 6 % en 1985, le chômage est inférieur à 5 % à la fin des années 70 puis remonte et se stabilise à 6,5 % au début des années 80. Ce profil accidenté de l'évolution, tant du rythme de l'inflation que de celle du chômage, s'exemple par la levée des contrôles, toujours programmée pour 1978 dans l'étude de T. Schweitzer. Comme le note ce dernier, après leur suppression, l'inflation et le chômage repartent, et ils repartent d'autant plus vite que les contrôles ont été plus efficaces.

Ce qu'il est étonnant de constater à la lumière de ces estimations, c'est qu'entre trois politiques destinées à lutter contre l'inflation, c'est surtout leur impact respectif sur le chômage qui fait toute la différence.

1. Thomas T. Schweitzer, *Anti-Inflation Controls and Decontrol: A Multi-Sectoral Analysis, Simulations with CANDIDE 1.2.M*, Conseil économique du Canada, document n° 71.
2. L'auteur se livre dans cette étude à plusieurs autres simulations qui tiennent compte notamment des effets négatifs des contrôles sur la productivité. Il examine également le cas où les contrôles ne seraient efficaces qu'à 75 %. Nous ne re prenons ici que trois des onze simulations qui ont été effectuées.

CHÔMAGE ET DU GOUVERNEMENT

conférer un rôle plus important et plus formel à des comités consultatifs tripartites, composés de représentants de travailleurs, des employeurs et du gouvernement.

Le gouvernement de son côté a déposé cet automne à la

Chambre des communes un projet de loi proposant d'inté-

grer la Commission d'assurance-chômage au ministère de la

Main-d'œuvre et de l'immigration, afin de rationaliser le

réseau des bureaux locaux de la Commission et des Centres

de main-d'œuvre et d'éviter à leurs bénéficiaires d'avoir à

entreprendre de multiples démarches. Ce même projet de

loi prévoit de simplifier les formalités en supprimant

notamment la duplication due à l'existence de deux

bureaux différents, et de mieux utiliser les ressources

disponibles afin d'arriver à une gestion plus efficace des

programmes de main-d'œuvre.

Enfin, en matière de création d'emplois, le Conseil

souhaitait que les gouvernements fédéral et provinciaux

prennent immédiatement des mesures pour élaborer l'orga-

nisation d'un programme d'emplois auxiliaires continus,

procurant des emplois aux personnes qui seraient norma-

lement admissibles aux prestations d'assurance-chômage.

Dans l'esprit du Conseil, un tel programme de création

d'emplois ne doit pas être considéré par les employeurs

éventuels comme une source de main-d'œuvre à bon

marché, puisque subventionnée. Ces emplois ne doivent pas

de l'ampleur du programme — le Conseil proposait d'y

consacrer environ 1 milliard de dollars —, il convenait selon

lui de mettre au point une organisation nouvelle plutôt que

de le réaliser par le truchement de programmes existants.

Le programme « Canada au Travail » est somme toute

assez proche dans sa conception si ce n'est par son ampleur

de l'idée avancée par le Conseil. Il s'agit d'abord d'un

programme permanent destiné à créer des emplois lorsque

le secteur privé s'avère incapable de le faire et qui, comme

le Conseil le recommandait, est d'avantage orienté vers les

organisations existantes, ou le secteur privé, se voient

encouragées à mettre en œuvre des projets d'intérêt public

correspondant à des besoins réels. Les salaires qui seront

versés le seront sur la base du salaire minimum appliqué

dans la province et s'écarteront pas à qualifications égales

des taux en vigueur sur le plan local. Le programme est

conçu de telle sorte qu'il exerce un effet de dissuasion à

l'égard de ceux ou de celles qui désireraient entrer sur le

marché du travail dans le seul but d'en profiter.

D'autres mesures ont été conçues en faveur de groupes

particuliers (quatrième recommandation du Conseil) et

notamment en faveur des étudiants qui pourront se

prévaloir, pendant l'été, de programmes gérés par la

Compagnie des travailleurs d'été et par Jeunesse-Canada au

travail.

Conseil économique du Canada, Des travailleurs et des emplois :

une étude du marché du travail au Canada. (Ottawa, Approvisi-

nements et Services, 1976)

CE QUE RECOMMANDE LE CONSEIL

Recommandation n° 1

Nous recommandons qu'en collaboration avec divers ministères et organismes, Statistique Canada mette au point, publie et analyse des renseignements supplémentaires sur l'emploi, le chômage, le roulement des travailleurs, les mouvements bruts de la population active, ainsi que sur les salaires et les revenus des individus et des familles.

Recommandation n° 2

Nous recommandons que les dispositions de la Loi sur l'assurance-chômage, ses règlements et son administration fasse l'objet d'un examen régulier, dans le but de limiter les abus et d'encourager les prestataires à accepter les offres d'emplois qui sont compatibles avec leurs qualifications et leurs capacités. Nous recommandons également que les services offerts par les Centres de main-d'œuvre du Canada soient aussi revus régulièrement en vue de les relier de manière plus efficace à ceux de la Commission d'assurance-chômage, d'accroître l'efficacité des programmes de formation et d'assurer une meilleure concordance des travailleurs et des emplois.

Recommandation n° 3

Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux prennent immédiatement des mesures pour élaborer l'organisation d'un programme d'emplois auxiliaires continus lié au système d'assurance-chômage, visant particulièrement les groupes et les régions aux prises avec un chômage élevé, fonctionnant par le moyen de subventions conditionnelles aux provinces, aux municipalités, aux agences de service social et aux entreprises participantes, et procurant des emplois aux personnes qui seraient normalement admissibles aux prestations d'assurance-chômage.

Recommandation n° 4

Nous recommandons que le secteur privé — entreprises et syndicats — et les pouvoirs publics revoient leurs activités et la répartition de leurs ressources financières dans le but d'accroître les possibilités de travail et de carrière, et d'améliorer la flexibilité et la productivité du milieu de travail, pour les travailleurs jeunes et âgés, les femmes avec charge de jeunes enfants, les handicapés physiques et autres, et les autres personnes désavantagées.

Recommandation n° 5

Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux, de concert avec les syndicats et le patronat, intensifient leurs efforts en vue de réduire les barrières discriminatoires à l'accès aux emplois, d'assurer des normes acceptables de travail et de revenu aux travailleurs non syndiqués, y compris la suppression des obstacles à la négociation collective, d'étendre le champ d'application du salaire minimum, ainsi que du préavis et de l'indemnité de fin d'emploi dans les cas de mises à pied, et d'assurer une meilleure protection contre les risques de maladies professionnelles.

détenues auprès d'institutions financières autres que la Banque du Canada. Les caisses populaires ont interprété ces propositions comme étant une tentative pour les assimiler à des banques et s'en sont émues. Quant aux provinces, elles ne se sont pas montrées disposées à céder leurs pouvoirs au gouvernement fédéral.

Le Conseil économique a déjà eu l'occasion, lui aussi, de manifester quelques réserves sur l'opportunité d'accroître le contrôle fédéral sur les quasi-banques. Dans le rapport qu'il a publié en septembre dernier*, il écrit à la page 64 que le transfert au gouvernement central des responsabilités en matière de réglementation des institutions de dépôts, outre qu'il n'est guère nécessaire au point de vue du fonctionnement de ces institutions, susciterait un obstacle majeur à la réalisation de l'objectif prévu, soit une réforme constructive de ce secteur.

Le Conseil estime que la répartition actuelle des pouvoirs en la matière, entre les deux niveaux de gouvernement, devrait demeurer inchangée. Au lieu d'assumer le contrôle des quasi-banques, le gouvernement fédéral devrait coopérer avec les provinces à la mise en oeuvre des amendements à la Loi sur les banques. Même si le Conseil préconise lui aussi, que les quasi-banques doivent détenir des réserves pour avoir un accès direct au système de compensation des chèques, il entend néanmoins sauvegarder les pouvoirs provinciaux en ce domaine. Il recommande que ces réserves soient détenues à la Banque du Canada mais il ajoute : *ou chez un dépositaire approuvé selon la nature de l'institution de dépôts.*

*Conseil économique du Canada, *Efficacité et réglementation — Une étude des institutions de dépôts*. (Ottawa, Approvisionnements et Services, 1976)

NOUVEL INDICATEUR DE PERFORMANCE

Le Treizième Exposé annuel du Conseil économique du Canada est en vente dans toutes les librairies locales au prix de \$5.00. Une enquête menée auprès des services de notre bibliothèque révèle que la série chronologique des prix des exemplaires des années précédentes s'établit comme suit :

No 12 (1975) \$4.50.
No 11 (1974) \$4.00.
No 10 (1973) \$3.50.
No 9 (1972) \$2.50.
No 8 (1971) \$3.00.

Veuillez noter la diminution du prix entre 1971 et 1972, il s'agit bien d'une indication de la récession qui a sévi à l'époque. Depuis, le prix n'a cessé d'augmenter, et soit dit en passant, à un rythme qui excède les normes édictées par la Commission de lutte contre l'inflation, et nous avons connu l'inflation. Le raisonnement est simple : vous n'avez pas à acheter l'Exposé pour en connaître le contenu, seul le prix est à considérer. S'il n'a pas changé par rapport à l'an dernier, l'économie stagne. S'il a augmenté, c'est l'inflation. S'il a diminué, c'est la récession.

Extrait du Vancouver Province du 23 décembre 1976. (Lorne Patton (traduction libre))

EMPLOI ET LES POSITIONS DU CONSEIL

Il y a un an ou peu s'en faut, le Conseil économique, soucieux d'améliorer l'efficacité du marché du travail au Canada, consacrait plus de 300 pages* à en analyser le fonctionnement sous tous ses aspects, et à partir de là, soumettait cinq recommandations au gouvernement (voir ci-contre). Ce dernier a légiféré depuis ou se propose de le faire, et il se trouve que l'objet de ses interventions recouvre celui des deuxième et troisième recommandations du Conseil. Il est intéressant de voir dans quelle mesure les dispositions prises ou prévues par les pouvoirs publics restent en déca ou vont au-delà des mesures préconisées par le Conseil économique.

En ce qui concerne l'assurance-chômage, le Conseil économique recommandait en mars 1976 que l'on examine régulièrement les dispositions de cette loi afin de limiter les abus et d'encourager les prestataires à accepter des offres d'emplois compatibles avec leurs qualifications et leurs capacités. Analysant le système en vigueur à l'époque, le Conseil constatait en effet qu'il donnait lieu à des abus et qu'il convenait de prendre les dispositions nécessaires pour qu'il stimuler leur retour au travail et leur offrir des emplois. Si le Conseil préférerait agir de la sorte c'est qu'il estimait que d'autres mesures telles qu'une réduction de la durée de la période de prestations pourraient porter préjudice aux travailleurs contraints à un chômage périodique et souvent involontaire.

Le gouvernement fédéral s'est engagé depuis dans un processus de révision de la Loi sur l'assurance-chômage qui comporte notamment quatre volets.

- Il a prolongé de deux semaines le délai d'attente précédant le versement de prestations pour les chômeurs qui à divers titres peuvent être considérés comme des chômeurs volontaires.
- Il a proposé de porter de huit à douze semaines la durée minimum de travail exigée pour être admissible aux prestations.
- Il suggère par ailleurs d'autres modifications à la loi dans le but de lier plus étroitement la durée pendant laquelle les prestations seraient versées, au nombre de semaines pendant lesquelles leurs bénéficiaires ont occupé un emploi.
- Enfin, il a porté la durée de la période à considérer pour l'admissibilité aux prestations de 52 à un maximum de 104 semaines pour les travailleurs sans emploi du fait de leur participation à un programme de formation de la main-d'œuvre.

Le Conseil recommandait par ailleurs de revoir périodiquement les services offerts par les Centres de main-d'œuvre du Canada et de les relier plus étroitement à ceux de la Commission d'assurance-chômage. Constatant d'une part que les services de placement des Centres de main-d'œuvre n'étaient que faiblement utilisés par les employeurs, et que d'autre part, ils tendaient à se limiter aux emplois peu qualifiés, le Conseil estimait qu'il y avait lieu d'améliorer la qualité de ces services. Dans cet esprit, il envisageait de

BULLETIN

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA

VOL. 1 No 2

HIVER 1977

BLOC-NOTE DE L'ÉDITEUR

Le premier numéro du Bulletin d'information du Conseil économique a été tiré et diffusé en un peu plus de 5,000 exemplaires. Cette diffusion sera progressive et large puisque l'objet du Bulletin est, comme nous l'avons écrit ici-même, de faire part à un public plus large des activités du Conseil.

En fait, le Bulletin n'est pas destiné à devenir une revue à grand tirage. Nous sommes comme tout et

chacun limités par les ressources dont nous disposons. Il y a plus que cela. Il y a que la vocation du Bulletin est qu'il soit d'abord et surtout un relié entre le Conseil et ceux qui à divers titres, journalistes, responsables d'associations, chefs syndicaux, économistes d'entreprises, fonctionnaires, professeurs, parlementaires et autres, doivent être informés pour pouvoir informer ou apprendre aux autres. Le Bulletin veut être par conséquent un instrument de travail qui leur permette de savoir, sous une forme rapide et concise, ce qui se fait au Conseil dans tel ou tel domaine, ce qui est disponible, ce qui va l'être.

Le Bulletin n'est cependant pas non plus un « digest » de tout ce qu'on analyse, écrit et publie le Conseil économique. C'est la nature du sujet traité, son actualité, l'intérêt que peut représenter pour le commun des mortels tel résultat particulier d'une étude, parmi d'autres résultats, qui nous conduisent à présenter un article volontairement bref sur un sujet précis et non pas une synthèse de l'ensemble de l'étude.

Le Bulletin n'est pas davantage l'organe officiel du Conseil économique du Canada. Les informations qu'il contient proviennent parfois d'un chapitre d'un rapport du Conseil, parfois d'un paragraphe d'une étude ou d'un document de son auteur, ou encore sont reflétées que l'opinion de son auteur, ou encore sont extraites d'une comparaison des résultats de recherches effectuées tant au Conseil qu'à l'extérieur. Même si nous nous proposons de présenter ou de rappeler, de temps à autre, les positions et recommandations du Conseil sur des problèmes d'actualité, ou tout ou partie d'études publiées à nom d'auteur, les informations ou opinions publiées dans le Bulletin ne sont sous la responsabilité des Services d'information et elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue des membres du Conseil économique du Canada.

REFORME DU SYSTÈME BANCAIRE ET PARTAGE DES POUVOIRS

Les modifications à la Loi sur les banques proposées par le gouvernement fédéral et ayant trait aux problèmes de juridiction suscitent controverses et opposition tant de la part des ministres des Finances provinciaux que de certains professionnels issus des quasi-banques et notamment des sociétés de fiducie et des caisses populaires. L'activité des quasi-banques est régie par des législations provinciales autant que fédérales, tandis que les caisses populaires et les coopératives de crédit sont entièrement assujetties à l'autorité provinciale. Or, certaines des modifications envisagées dans le Livre blanc du ministère fédéral des Finances se traduiraient en la matière par un nouveau partage de responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement.

Le Livre blanc propose que les quasi-banques soient autorisées à exercer les mêmes activités que les banques proprement dites à la condition qu'elles acquièrent le statut de banque, ce qui aurait automatiquement pour effet de les assujettir à l'autorité fédérale. Il propose, par ailleurs, que les quasi-banques puissent participer au système de compensation des chèques. À l'heure actuelle, seules les banques à charte ont un accès direct à ce système de compensation. Cependant, il précise que pour y participer, les quasi-banques seraient tenues de maintenir auprès de la Banque centrale à l'instar des banques à charte, des réserves ne portant pas intérêt. S'opposant à cette perspective d'un contrôle accru du gouvernement fédéral sur leurs activités, les quasi-banques ont proposé que leurs réserves soient

mentionner la source.

Pour toutes informations complémentaires au sujet du BULLETIN ou de son contenu, écrire aux :

Services d'information
Conseil économique du Canada
Case postale 527
Ottawa (Ontario) K1P 5V6
(613) 993-1894 ou 993-3591

ou composer :

BULLETIN

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

VOL. 1 No. 3

SPRING, 1977

ISSN 0702-6633



INCOME GAPS DON'T ALWAYS REFLECT A DIFFERENCE IN WORK SKILLS

To explain why some workers earn more than others, economists have traditionally pointed to differences in employee attributes such as age, type of occupation, and level of education. However, a 1961 survey of 100,000 male workers from various ethnic groups in Montreal* revealed that earnings potential in this city is to some extent determined by a person's ethnic background and mother tongue. Jac-André Boulet, an economist on the Council's staff, and André Raynauld, former Chairman of the Council, found that there were substantial gaps in the earnings between French- and English-speaking workers. They concluded that this not only reflects a difference in the skills and education of these workers but also a difference in the way in which they apply their individual attributes.

The survey showed that workers of French origin earned less than the average for all workers in the same group. Employees of English-Scottish and Jewish extraction were the highest paid of all ethnic groups, with earnings approximately 38 per cent above those of their French counterparts.

Those whose mother tongue was French earned substantially less than unilingual anglophones, even if they were bilingual. A bilingual francophone increased his earnings potential by 41 per cent, but his earnings still averaged less than that for other English-speaking workers, whether or not English was their first language. Workers who spoke neither English nor French fared worst of all in terms of earnings and their situation was not much improved if they learned French rather than English. Similarly, learning French did not significantly improve the earnings levels of anglophones.

This pattern was still evident when Boulet and Raynauld analyzed 1971 data for workers in Montreal in a paper to be published at a later date. However, they observed some convergence between the earnings of French- and English-speaking workers, perhaps indicating a gradual trend towards eliminating earnings disparities between different ethnic and language groups.

In their opinion a major obstacle hampering a more rapid reduction of these earnings differences is the existence of two distinct information networks in Montreal — one English, the other French. Within these networks, workers and employers establish personal contacts and lines of communication which reduce the cost in terms of the time spent on both the job search and the hiring process. There is very little interaction between the two channels because it is more expensive for employers of one language system to function in an unfamiliar network. Hence, higher-paying jobs tend to be offered by English employers to English rather than French workers because it is less costly for them to contact these people and to assess their qualifications and abilities.

Although this situation cannot easily be remedied — at least in the short term — Boulet and Raynauld offer some suggestions to improve the way in which workers from lower-paid groups participate in the labour market. In their opinion, for example, the solution lies not so much in raising the general education levels of these workers but in ensuring that they are well-trained in the particular skills which are in demand.

*Jac-André Boulet and André Raynauld, *L'analyse des disparités de revenus suivant l'origine ethnique et la langue sur le marché montréalais en 1961*. Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 83.

BULLETIN

is produced quarterly by the INFORMATION SERVICES OF THE ECONOMIC COUNCIL OF CANADA. The material in these articles may be reproduced without special permission. A credit, however, would be much appreciated.

For any additional information about the BULLETIN or its contents, please contact:

Information Services
Economic Council of Canada
P.O. Box 527
Ottawa, Ontario K1P 5V6

or phone: (613) 993-1894 or 993-3591

© Minister of Supply and Services Canada 1977

VARIATIONS ON A FAMILIAR THEME: UNEMPLOYMENT INSURANCE

Economists generally agree that the higher unemployment rates which followed the changes to the unemployment insurance legislation in 1971 were not surprising because of the work disincentives created by the more liberal benefit payments and eligibility requirements. What is interesting is the recent finding that jobs were actually more plentiful after these revisions even though a growing number of workers were unemployed.

In a study recently completed for the Economic Council, Tom Siedule, Nicholas Skoulas and Keith Newton* have attributed this phenomenon to the "demand effect" of the changes to the UI Act. They note that higher UI benefits increased personal disposable income so that consumers could afford to spend more on goods and services. In order to meet the rising consumer demand, output levels were increased and this made more jobs available.

As economic conditions improved, more persons were encouraged to join the work force. However, certain age-sex groups were particularly responsive to these changes and entered the labour market faster than jobs became available. This was the case for persons of both sexes aged 14-19 years and women 20-24 and 25-44, whose participation

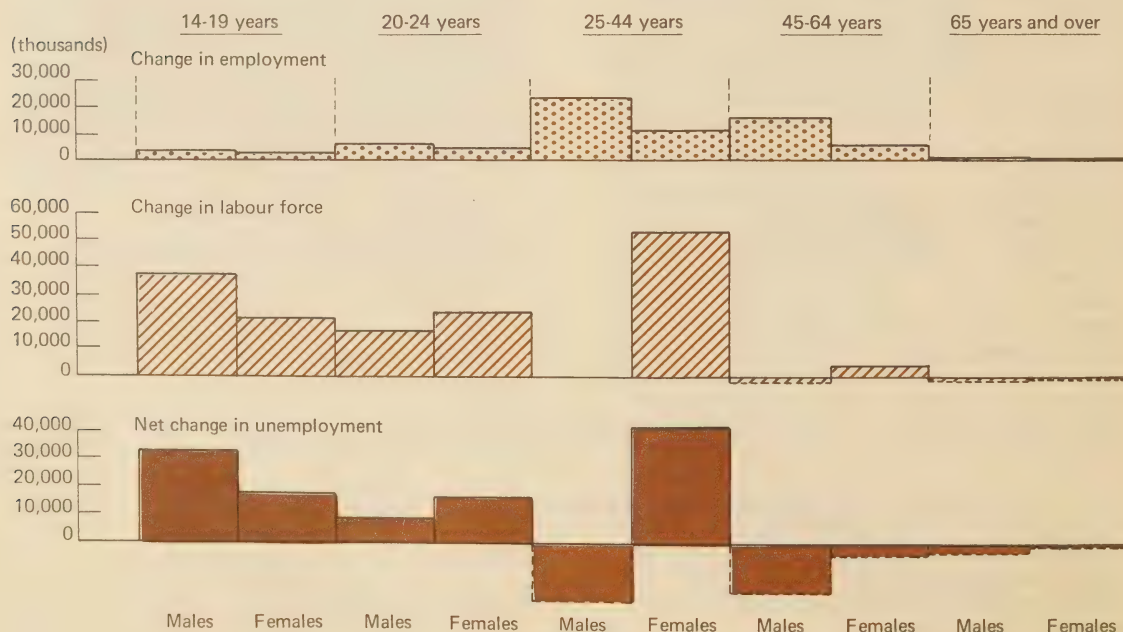
rates exceeded the increase in employment opportunities. Hence, workers in these age-sex groups experienced a *net* gain in unemployment. By contrast, men over age 25 and women over 45 proved to be less sensitive to these changes and therefore they enjoyed a net increase in employment.

The authors find that this pattern of behaviour is not peculiar to this particular situation but is likely to recur, with some variations, whenever the government implements policy measures to stimulate economic activity. They acknowledge that the greater sensitivity of certain groups to these stimuli is not, in itself, undesirable. To the extent that higher participation rates are the result of a real desire to work rather than, for example, an attempt to take advantage of higher UI benefits, this sensitivity promotes the flexibility inherent in a larger potential labour force.

The problem, in their view, is the lack of foresight in anticipating the inflow of additional workers and planning to ensure that they can be gainfully employed rather than merely being re-classified from 'not in the labour force' to 'unemployed' statistics. The differential impact of various economic stimuli must be better understood by policy-makers if they are to become aware of the long-run effects of fiscal policy so that they can protect the welfare of particular groups.

*T. Siedule, N. Skoulas, K. Newton, *The Impact of Economy-Wide Changes on the Labour Force: An Econometric Analysis*, Economic Council of Canada. (Ottawa, Supply and Services Canada, 1977.)

EFFECTS OF THE REVISED UNEMPLOYMENT INSURANCE LEGISLATION ON EMPLOYMENT, LABOUR FORCE POPULATION, AND UNEMPLOYMENT, 1972



WHY IS THERE GROWING PUBLIC DISENCHANTMENT WITH GOVERNMENT?

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

THE GROWING DISSENT OF THE CANADIAN PUBLIC

While it is doubtful that we are witnessing the beginnings of a trend back to the free-market ideal envisioned by Adam Smith, there have recently been signs of a growing public disenchantment with the present extent of government intervention. In a paper completed for the Council*, Professor H. Scott Gordon observes that this phenomenon is not peculiar to Canada alone. It reflects a widespread belief in many countries that the benefits gained from the growing role of government in the modern state are not sufficient to outweigh the disadvantages.

Gordon identifies economic welfare, social justice, and personal freedom as the three major objectives towards which government activities are directed. However, he finds that these three "social goods" are not complementary. Almost inevitably, gains in welfare and justice are achieved at the expense of freedom. For example, seat belt legislation is enacted to reduce the probability that people in car accidents will be seriously injured or killed. However, it also limits the individual's freedom to choose whether or not he wants to assume the risk of driving unencumbered by a seat belt.

He believes that the root of the current anti-government sentiment is that the public does not find that this sacrifice is warranted; there is a general belief that the improvements in welfare and justice have not been sufficient to justify the concomitant loss in freedom.

Complex goals difficult to attain . . .

In part, this disenchantment reflects the great complexity of all three social goods. Public dissatisfaction stems largely from the failure to understand that the main task of politics is to deal with problems that are not technically soluble.

According to Gordon, there are a number of reasons why government has not been more effective in promoting justice and economic welfare. It is difficult for government to make constructive use of its own mistakes in policy. If legislation does not achieve its intended objective, a political admission of this failure could well mean defeat in the next election. Hence, the policy remains. Even when the opposition party forms the new government, it is difficult for it to undertake sweeping reforms because the civil servants which it inherits are similarly reluctant to acknowledge mistakes.

If the government tries to rectify an ineffective policy, it may only succeed in causing the legislation to become progressively more coercive. Gordon cites the steps leading up to seat belt legislation as an illustration. Once a

government is persuaded of the value of seat belts, it requires car manufacturers to offer them as options. However, as many people still do not use them the government makes their installation obligatory. When this does not work, it requires manufacturers to add seat belt buzzers. Finally it becomes mandatory for people to wear seat belts when driving in a car.

without increasing constraints on freedom

He finds that perhaps the greatest threat to personal freedom resides in the extraordinary, even extra-legal, powers of government in a situation which it conceives to be a serious emergency. There is the risk that these powers will be exercised even when the danger is not sufficiently great to warrant such stern measures. According to Gordon, this has occurred at four different times in Canada, most recently when emergency powers were used to establish control over wages and prices. In his opinion, an even greater danger arises if the public acquiesces in this misuse of power.

Successful policies can create a different sort of problem for the government in that they may be difficult to end once their usefulness is over. It is difficult to disband an established administrative mechanism and to relocate or dismiss personnel. Consequently, policies tend to stay in place even when they have become merely redundant or "make-work" projects.

Gordon notes that a general climate of disaffection with the role of government will be strengthened by discoveries of gross inefficiency on the part of a government department or agency. Similarly, the feeling that the government is acting to further the interests of a particular group rather than working for the good of the general public can heighten dissatisfaction, particularly if the group is already well favoured or if it is being benefitted in a clandestine manner.

While the current disaffection with government is still moderate, he sees it as a positive force, potentially providing stimulus for the most comprehensive reform of the modern state so far. It is important, however, that it not persist unheeded by government. In Gordon's view the solution is not a return to a "laissez-faire" society, nor a change in governing parties, but a reassessment of the proper scope of government in the national economy.

*H. Scott Gordon, *The Demand and Supply of Government: What We Want and What We Get*. Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 79.

Forum on Regional Disparities

Following the publication of its recent report, *Living Together: A Study of Regional Disparities**, the Economic Council organized a series of four regional workshops to discuss the implications of its analysis and recommendations for Canadians throughout the country. The first of these workshops was held in Montreal on May 4. From there, Council representatives travelled to Halifax, Winnipeg, and Vancouver. Altogether, they spent a week and a half listening to the diverse views of over 300 business, academic, labour, and government representatives.

In the Council's opinion, this was an extremely worthwhile exercise in communication. Participants at each of the workshops commended the report's timeliness and content. They also offered valuable criticisms based on a regional perspective of the problem of disparities which will be useful to the Council as it continues its research in this area.

Some general concerns were raised at the workshops, such as the need to include more in-depth analysis of the impact of both transportation policy and commercial policy on regional development. In Montreal, there was some question that poor industrial structure had been under-emphasized as a factor contributing to Quebec's below-average productivity. However, most of the discussion centred on the Council's 16 recommendations for policy. Accordingly, the following article is intended to present a synopsis of some of the main reactions to the more provocative proposals.

Editor's Note: The Editor is solely responsible for the following attempt to correlate the opinions at the four workshops and requests the indulgence of the panelists and participants involved. It is hoped that their remarks will elicit as much interest and debate among those concerned with regional development as they did within the Council.

LIST OF PANELISTS

- | | |
|-----------|---|
| Montreal | <i>Chairman:</i> Charles Perrault, President, Perconsult Limitée and Former Member of the Economic Council, Montreal
Jean-Paul Létourneau, Executive Vice-President, The Province of Quebec Chamber of Commerce, Montreal
Marcel Pelletier, President-Director General, Office de planification et de développement du Québec, Québec |
| Halifax | <i>Chairman:</i> Steven Rankin, Head of Sales, Nova Scotia Forest Industries and Member of the Economic Council, Port Hawkesbury, Nova Scotia
Tom Kent, President and Chief Executive Officer, Sydney Steel Corporation, Sydney, Nova Scotia
S. Stuart Peters, Vice-President, Planning and Research, Crosbie Group, St. John's, Newfoundland |
| Winnipeg | <i>Chairman:</i> J. A. Brown, Dean of Agriculture, University of Saskatchewan and Member of the Economic Council, Saskatoon
Hu Harries, President, Hu Harries and Associates, Edmonton
James MacMillan, Professor of Agricultural Economics, University of Manitoba, Winnipeg |
| Vancouver | <i>Chairman:</i> Pat Carney, President, Gemini North Ltd. and Member of the Economic Council, Vancouver
Ronald Longstaffe, Executive Vice-President, Canadian Forest Products Ltd., Vancouver
Ronald Shearer, Professor, Department of Economics, University of British Columbia, Vancouver
David Emerson, Director, B.C. Ministry of Economic Development, Victoria |

Council Representatives

George Post, Acting Chairman
Neil Swan, Director, Regional Studies Group
André Barsony, Montreal workshop

Recommendation 1

We recommend that the governments of the provinces where incomes and educational attainment are lower than the national average examine ways of improving the educational attainment of new entrants to the labour force and of increasing the ease with which mature members of the labour force can upgrade their education.

Although this proposal was directed primarily at the Atlantic provinces, it was discussed more extensively at the Vancouver, Winnipeg, and Montreal workshops than in Halifax. In both Vancouver and Winnipeg, participants disagreed with the Council's view that a better-educated labour force would improve productivity in low-income regions, because it was thought that persons with higher education would likely leave these areas to seek higher-paying jobs elsewhere. In Montreal, Marcel Pelletier observed that the recent unprecedented rise in the educational attainment of young people and adults in Quebec had been accompanied by an equally unprecedented increase in unemployment. There was also disagreement with the Council's assertion that the objective should be to increase educational levels generally; most participants felt that there should rather be an effort to ensure that the labour force is well trained in particular skills, as required by each provincial economy.

While there was general support for the recommendation in Halifax, it was felt that the Council should have suggested specific policy measures. As a step towards federal-provincial co-operation in this area, it was advocated that the Canada Manpower Department and the Atlantic provinces work together to upgrade training programs.

Recommendation 3

We recommend that, in provinces where incomes are lower than the national average, any existing or future urban strategy give full consideration to the productivity advantages in manufacturing that may be gained by working with, rather than against, the tendency for population to drift from rural to urban areas and from smaller to medium-sized urban settlements.

At the Winnipeg workshop, opinion was varied on this recommendation, with some commending the Council's analysis while others found it difficult to understand and called the recommendation itself weak. In Montreal, it was noted that no concrete suggestions were offered, particularly with respect to an urban strategy for Quebec.

Participants at the Halifax workshop were divided as to whether greater urbanization could alleviate the region's disparities. One point of view was that business and cultural services should be taken to people in rural areas, to avoid further increasing the size of cities such as Halifax. However, others warned that the attitude that "small is beautiful" would mean a lower standard of living and little chance of improving in the future.

Recommendation 7

We recommend that the governments of all provinces, but especially those where unemployment rates are above the national average, calculate each year the amount by which the provincial budget would be in surplus or deficit if the provincial economy were operating at full capacity.

Recommendation 8

We recommend that, in all the provinces where unemployment rates are usually higher than the national average, except Newfoundland, each provincial government continuously assess how much of its unemployment is due to demand deficiency and stimulate demand by increasing the full-employment budget deficit or decreasing the full-employment budget surplus, as the case may be.

Recommendation 9

We recommend that the governments of New Brunswick, Nova Scotia, and Prince Edward Island attempt to agree among themselves, each year, on appropriate joint changes in the full-employment budget surplus or deficit.

These three recommendations appeared to be the most controversial, particularly at the Vancouver and Montreal workshops. In Halifax, Tom Kent agreed with the proposals in principle but considered that they would amount to little more than a "cry in the wilderness" unless the Council was more specific about the extent to which the federal government would underwrite provincial fiscal policy.

In Vancouver, all three panelists doubted that the provinces should even attempt to implement their own stabilization policy. There was some question about the provinces' ability to determine the extent to which demand should be stimulated. As well, there was concern about how the provinces would finance their deficits without support from the Bank of Canada.

If British Columbia did undertake its own fiscal policy along the lines suggested by the Council, the panelists warned that it would likely not be successful. Some anticipated that migration to British Columbia could increase as economic conditions in the province improved and hence unemployment would not necessarily fall. It was also felt that B.C.'s economic structure does not lend itself to such an approach — partly because the province depends heavily on exports of its primary products and fiscal policy would not greatly add to the demand for these export commodities.

In Montreal, Marcel Pelletier said that Quebec had already tried this approach from fiscal 1973 to 1976 to no avail. Unemployment had continued to rise and, contrary to the Council's proposal, the federal government had not refunded to Quebec any portion of its own higher tax revenues resulting from Quebec's expansionary measures. On the basis of this experience, both Marcel Pelletier and Jean-Paul Létourneau agreed that further stimulus at the provincial level would be irresponsible.

Recommendation 10

We recommend that the mix of fiscal policy instruments used by the federal government for cyclical stabilization purposes be chosen in such a way as to increase the proportion of national demand going to high-unemployment regions.

At both the Vancouver and Halifax workshops it was contended that incentives to private business were more desirable ways of creating jobs than public expenditures. However, private industry would only be willing to take the necessary risks in an atmosphere of confidence.

In Montreal, Jean-Paul Létourneau supported the proposal, noting that a decrease in income tax for individuals and businesses would stimulate demand more efficiently and productively than federal job-creation programs. Marcel Pelletier observed that federal policies have quite often worked against Quebec's interests, actually reducing expenditures in Quebec when unemployment there is increasing.

Recommendation 15

We recommend that, as part of a strategy of full employment, the ministers of labour in high-unemployment provinces gradually move to a situation where their minimum wages are not higher than in any province where unemployment is lower than the national average.

Participants at both the Montreal and Vancouver workshops agreed with this proposal. Ronald Longstaffe thought that the Council should have gone even further and advocated that the minimum wage be eliminated altogether.

*Economic Council of Canada, *Living Together: A Study of Regional Disparities*. (Ottawa, Supply and Services Canada, 1977.) A summary of this report is available without charge from Information Services, Economic Council of Canada, P.O. Box 527, Ottawa K1P 5V6.

GOVERNMENT SPENDING: HOW IT AFFECTS REGIONAL DISPARITIES

The Atlantic provinces were the main beneficiaries from federal government spending programs during fiscal years 1972 to 1974, while the three so-called "have" provinces — Ontario, Alberta, and British Columbia — gained the least. According to research by Irene Banks, an economist with the Council¹, federal expenditures ranged from one- to two-thirds above the national per capita average in the Atlantic provinces. In Saskatchewan and Manitoba, federal expenditures were 5 and 7 per cent above average. However, federal spending in Quebec was slightly below average and in Ontario, Alberta, and British Columbia, it averaged 7, 12 and 9 per cent respectively below the national level.

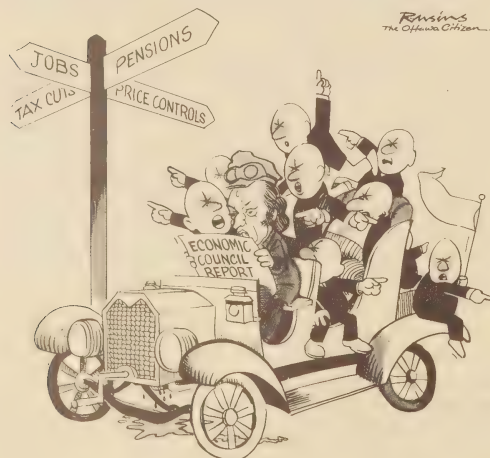
Equalization payments were the major factor accounting for these interprovincial differences. Ontario, Alberta, and British Columbia received no equalization payments during this period, whereas the Atlantic provinces received 34 per cent of the total \$1.8 billion spent on these payments in fiscal 1974.

As well, other federal transfers to governments and individuals in the Atlantic region were above average, especially from the UIC account. With the equalization payments, they eliminated roughly 20 per cent of the gap in personal incomes that would have existed between the Atlantic region and the rest of Canada had the monies from these programs been distributed strictly in proportion to population.

However, federal government spending in Quebec was about 1.5 per cent less than the Canadian per capita average, despite the fact that incomes were also below average. Quebec received equalization payments which were proportionally greater than its population level but they were offset by the low level of employment by the federal government and Canadian Forces in this province. Quebec residents who work in Ottawa have their wages and salaries listed under Ontario. If wages and salaries had been allocated by place of residence, Quebec's share of total expenditures would have been closer to the national level, though still below it.

Thus, it is evident that the distribution of federal expenditures in Canada has helped to reduce income disparities between provinces and regions, particularly in the case of the Atlantic region. Despite this progress, the Council concluded in its recent report on regional disparities² that income gaps continue to be intolerably large.

1. Irene Banks, *The Provincial Distribution of Federal Government Expenditures 1972-73, 1973-74 and 1974-75*. Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 81.
2. Economic Council of Canada, *Living Together: A Study of Regional Disparities*. (Ottawa, Supply and Services Canada, 1977.)



Reprinted with the permission of Rusin Kaufmanis, Ottawa Citizen, June 13, 1977

MONETARY POLICY AND THE WAR AGAINST INFLATION

When wage and price controls were imposed almost two years ago, many supported them as a necessary step in combatting inflation since traditional monetary and fiscal measures had failed to maintain a stable economy. Others contended that even if a tighter monetary policy proved effective in halting inflation, by limiting consumer demand or reducing wage increases, it would entail unacceptable costs in terms of unemployment.

In a paper done for the Economic Council, George Lerner, an economist with the Department of Consumer and Corporate Affairs, disputes these claims^{*}. He argues that in a situation of world-wide inflation, a well-designed monetary policy is a weapon of paramount importance. However, in Canada, it is a tool which has been sadly misused. He advocates that the Canadian government dismantle controls — except perhaps for specific programs controlling wage negotiations in the public sector — and return to sound monetary management.

If monetary policy is now being judged inadequate for the task of fighting inflation, it is because in recent years, particularly in 1974 and 1975, it has not been effectively deployed. That is, in an inflationary situation when growth in the money supply should have been restricted to slow consumer spending and hence ease the upward pressure on prices, the contrary occurred. According to Lerner, monetary growth in Canada has been so expansionary that we have actually been fortunate to avoid even higher rates of inflation.

Temporarily higher unemployment is inevitable

Although an anti-inflation program comprised solely of tight monetary policy would likely worsen unemployment, Lerner views this as a temporary and necessary price to pay. He credits the restrictive monetary policy in the United States with reducing inflation in that country from 12 per cent in 1974 to 7 per cent in 1975 — a record not matched by Canada. This was achieved at the cost of a one per cent increase in unemployment during this period. In Lerner's opinion, this is not too high a cost for such a drop in inflation. Although Canada has not suffered such severe inflation, he feels similar action was warranted here.

Inflation has now been incorporated into the planning of households and firms and therefore it is more difficult to halt the spiral of wages and prices now than it would have been when the first inflationary shock occurred. Parti-

pants in the economy have adjusted their behaviour in line with their inflationary expectations. For example, employees who were on long-term contracts when inflation began bargain for future wage increases large enough to compensate them both for earlier and anticipated losses in purchasing income. Employers have little reason to refuse these increases since lower wage rates could result in higher turnover rates and a lower quality labour force which could force labour costs even higher in the end.

The dangers of controls

Controls, together with a tight monetary policy, can help to break this chain of inflationary expectations and ease the adjustment period. They demonstrate the government's commitment to an anti-inflationary policy for as long as it is required — a commitment that may not be as evident to union and company leaders with a restrictive monetary policy alone. Nevertheless, Lerner warns that controls are a dangerous instrument. By limiting price movements, they interfere with the means by which resources are allocated and goods are directed to domestic and foreign markets. Moreover, they can adversely affect productivity levels, thereby causing a drop in real per capita incomes which may be as serious a cause of social discontent as inflation itself.

Although inflationary expectations may now be sufficiently strongly entrenched to warrant this kind of intervention, Lerner advocates a return to monetary policy as the main means of achieving price stability as soon as possible. Monetary policy should be redesigned, with the Bank of Canada permitting the exchange rate to fluctuate in response to world prices. One alternative that he suggests is to limit devaluations in the exchange rate to a maximum of one per cent a year, but to allow unlimited appreciation of the Canadian dollar. Consequently, if inflationary shocks occur within Canada, they will be checked quickly before they can be reflected in wage negotiations, since the Bank would be unable to facilitate excessive wage hikes by increasing the supply of money. A firm commitment by the Bank of Canada to such a policy would reduce the likelihood of monetary policy contributing to any future inflationary pressure.

^{*}George Lerner, *Has Monetary Policy Failed?* Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 86.

The following REPORT and STUDIES have been published by the Economic Council of Canada over the last three months. They are available through Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa K1A 0S9. Discussion Papers are available in limited number in the author's language only through Information Services, Economic Council of Canada.

A REPORT

Living Together: A Study of Regional Disparities. (EC22-54/1977, \$5.50 in Canada, \$6.60 in other countries)

Regional disparities in unemployment rates and income levels continue to be intolerably large. Nonetheless, the Council remains optimistic that the situation can be improved. In this report, the Council breaks new ground in its identification of some important causes of disparities. It concludes that we have unnecessarily restricted our choice of methods for effecting this improvement and that, in particular, there is much greater scope for provincial initiatives in this area than has previously been exploited. *A summary of this report is available without charge from Information Services, Economic Council of Canada, P.O. Box 527, Ottawa K1P 5V6.*

TWO STUDIES

Wayne Clendenning, The Euro-Currency Markets and the International Activities of Canadian Banks. (EC22-49/1977, \$4.00 in Canada, \$4.80 in other countries)

The author observes that the growing role of Canadian banks internationally has exposed them increasingly to the risks and problems shared by other participants in Euro-currency markets. Although Canadian banks have a good reputation in foreign financial markets as a result of their cautious approach to international dealings, more must be done if this reputation is to be maintained.

Tom Siedule, Nicholas Skoulas, Keith Newton, The Impact of Economy-Wide Changes on the Labour Force: An Econometric Analysis. (EC22-50/1977, \$3.00 in Canada, \$3.60 in other countries)

This study reveals that the economic policies implemented by government have an unequal impact on different members of the labour force. While they may improve economic conditions generally, they invariably cause certain groups of workers to experience even higher unemployment. Hence the aggregate unemployment rate is not by itself an adequate measure of labour market conditions.

SIXTEEN DISCUSSION PAPERS

No. 75. Allan M. Maslove, Towards the Measurement of Housing Quality.

No. 76. Peter Wraage, Liquidity Preference, Price Expectations and the Nominal Interest Rate in Canada.

No. 77. Bimal Lodh, Effects of Alternative Sources of Inflationary Shocks on the Budgetary Position of Governments: Some Simulation Results with CANDIDE 1.2M.

No. 78. JoAnne Raynes, Transport Costs as a Barrier to Trade.

No. 79. H. Scott Gordon, The Demand and Supply of Government: What We Want and What We Get.

No. 80. Richard Beaudry, Une nouvelle façon de régionaliser la politique fédérale de stabilisation.

No. 81. Irene Banks, The Provincial Distribution of Federal Government Expenditures 1972-73, 1973-74 and 1974-75.

No. 82. Marcel Boyer and René Garcia, L'impact de l'inflation sur les ménages au Canada, 1969-1975.

No. 83. Jac-André Boulet and André Raynauld, L'analyse des disparités de revenus suivant l'origine ethnique et la langue sur le marché montréalais en 1961.

No. 84. Richard Beaudry, Le chômage saisonnier et l'explication des disparités interrégionales de chômage au Canada.

No. 85. W. I. Gillespie and R. Kerr, The Impact of Federal Regional Economic Expansion Policies on the Distribution of Income in Canada.

No. 86. George Lermer, Has Monetary Policy Failed?

No. 87. D. L. McQueen and J. R. Savary, Economic Significance of the Computerization of Deposit-Taking Institutions in Canada.

No. 88. R. A. Jenness, Employment Effects of Alternative Patterns of Public Expenditures and Revenues.

No. 89. B. L. Eyford and Bobbi Cain, Simulations with CANDIDE to the Year 2000.

No. 90. Jean-François Gautrin avec la collaboration de Denis Masson et Claude Felteau, L'impact des programmes sociaux sur le marché du travail : le flux de personnes entre les programmes.

Le RAPPORT et les ETUDES mentionnés ci-dessous publiés par le Conseil au cours des trois derniers mois peuvent être obtenus par correspondance auprès de : *Imprimerie et Edition, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa K1A 0S9*. Les Documents ne sont disponibles que dans la langue de l'auteur en un nombre limité d'exemplaires. Ils peuvent être obtenus auprès des Services d'Information, Conseil économique du Canada.

UN RAPPORT

SEIZE DOCUMENTS

No 75. Allan M. Maslove, Towards the Measurement of Housing Quality.

No 76. Peter Wrage, Liquidity Preference, Price Expectations and the Nominal Interest Rate in Canada.

No 77. Bimal Lodh, Effects of Alternative Sources of Inflationary Shocks on the Budgetary Position of Governments: Some Simulation Results with CANDIDE 1.2M.

No 78. JoAnne Raynes, Transport Costs as a Barrier to Trade.

No 79. H. Scott Gordon, The Demand and Supply of Government: What We Want and What We Get.

No 80. Richard Beaudry, Une nouvelle façon de régionaliser la politique fédérale de stabilisation.

No 81. Irene Banks, The Provincial Distribution of Federal Government Expenditures 1972-73, 1973-74 and 1974-75.

No 82. Marcel Boyer et René Garcia, L'impact de l'inflation sur les ménages au Canada, 1969-1975.

No 83. Jac-André Boulet et André Raynaud, L'analyse des disparités de revenus suivant l'origine ethnique et la langue sur le marché montréalais en 1961.

No 84. Richard Beaudry, Le chômage saisonnier et l'explication des disparités interrégionales de chômage au Canada.

No 85. W. I. Gillespie et R. Kerr, The Impact of Federal Regional Economic Expansion Policies on the Distribution of Income in Canada.

No 86. George Lerner, Has Monetary Policy Failed?

No 87. D. L. McQueen et J. R. Savary, Economic Significance of the Computerization of Deposit-Taking Institutions in Canada.

No 88. R. A. Jeness, Employment Effects of Alternative Patterns of Public Expenditures and Revenues.

No 89. B. L. Eyford et Bobbi Cain, Simulations with CANDIDE to the Year 2000.

No 90. Jean-François Gauthier avec la collaboration de Denis Masson et Claude Feltz, L'impact des programmes sociaux sur le marché du travail : le flux de personnes entre les programmes.

Vivre ensemble — Une étude des disparités régionales. (EC22-54/1977F, \$5.50 au Canada, \$6.60 autres pays)

L'ampleur des disparités régionales quant aux taux de chômage et aux niveaux de revenu demeure intolérable.

Néanmoins, le Conseil continue de croire que l'on peut améliorer la situation. Dans ce rapport, il explore de nouvelles pistes en vue d'identifier certaines des causes les plus importantes de ces disparités. Il en conclut que le choix des méthodes pouvant contribuer à une amélioration de la situation a été restreint inutilement et que, notamment, la marge de manœuvre des gouvernements provinciaux dans ce domaine est beaucoup plus grande qu'on ne l'a cru jusqu'à maintenant. On peut obtenir gratuitement un résumé de ce rapport en écrivant aux Services d'Information, Conseil économique du Canada, C.P. 527, Ottawa, K1P 5V6.

Wayne Clendenning, Le marché des eurodevises et l'activité internationale des banques canadiennes. (EC22-49/1977F, \$4.00 au Canada, \$4.80 autres pays)

L'auteur constate que l'activité grandissante des banques canadiennes sur la scène internationale les expose de plus en plus aux risques et problèmes auxquels les autres institutions participant aux marchés des eurodevises doivent faire face. Même si les banques canadiennes jouissent d'une bonne réputation sur les marchés financiers étrangers en raison de leur prudence en matière de transactions internationales, elles devront faire davantage pour maintenir cette renommée.

Tom Siedule, Nicholas Skoulas, Keith Newton, La population active et les politiques économiques — Une analyse économétrique. (EC22-50/1977F, \$3.00 au Canada, \$3.60 autres pays)

Cette étude montre que les politiques économiques appliquées par les gouvernements exercent un impact inégal sur les différentes catégories de membres de la population active. Bien qu'elles puissent généralement améliorer les conditions économiques, elles provoquent invariablement une hausse du chômage chez certains groupes de travailleurs. Le taux de chômage global ne constitue donc pas en soi une mesure adéquate de la situation sur le marché du travail.

LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET LA LUTTE CONTRE L'INFLATION

Lorsque le gouvernement a imposé le contrôle des salaires et des prix il y a presque deux ans, de nombreux Canadiens ont exprimé leur accord, estimant qu'il fallait une telle mesure pour combattre l'inflation puisqu'il fallait en tenir compte.

maintenir la stabilité de l'économie. D'autres prétendaient que même si une politique monétaire plus rigoureuse réussissait à stopper l'inflation en limitant la demande de biens de consommation ou en réduisant les augmentations de salaires, elle entraînerait des coûts inacceptables sur le plan du chômage.

Dans un document préparé pour le Conseil économique, George Lerner, économiste au ministère de la Consommation et des corporations, conteste cette interprétation. Il soutient que dans un contexte d'inflation mondiale, une politique monétaire bien conçue est un instrument d'une importance exceptionnelle. Il reconnaît cependant que cet outil a été fort mal utilisé au Canada. Selon Lerner, le gouvernement canadien devrait abolir les contrôles — sauf peut-être dans certains cas particuliers où l'on pourrait contrôler les négociations salariales dans le secteur public — et revenir à une saine gestion monétaire.

Si l'on estime présentement que la politique monétaire ne répond pas pleinement aux besoins de la lutte contre l'inflation, c'est qu'au cours des dernières années, notamment en 1974 et en 1975, on ne l'a pas utilisée assez efficacement. Alors qu'on aurait dû ralentir la croissance de la masse monétaire pour freiner les dépenses de consommation et ainsi relâcher les pressions à la hausse sur les prix, c'est le contraire qui s'est produit. Selon Lerner, les autorités monétaires canadiennes ont poursuivi une politique telle qu'elles ont permis au pays de continuer à enregistrer des taux d'inflation encore plus élevés.

Une hausse temporaire du chômage est inévitable

Un programme anti-inflationniste fondé uniquement sur le resserrment de la politique monétaire aggraverait probablement le chômage encore davantage, mais l'auteur considère qu'il est nécessaire d'accepter temporairement cette situation. C'est grâce à la politique monétaire restrictive adoptée aux États-Unis, estime-t-il, que le taux d'inflation s'y est abaissé de 12 % en 1974 à 7 % en 1975, diminution que n'a pu réaliser le Canada. Ce résultat a été obtenu au coût d'une augmentation du chômage de 1 point de pourcentage. Lerner juge que ce n'est pas un coût trop élevé pour une telle baisse de l'inflation. Même si celle-ci n'a pas été aussi grave au Canada, il croit qu'une mesure similaire s'imposait chez nous.

L'inflation est maintenant intégrée dans la planification des ménages et des entreprises, de sorte qu'il est plus difficile de contenir la spirale des salaires et des prix actuellement que lorsque le premier choc inflationniste s'est produit. Les agents économiques ont adapté leur comportement à leurs anticipations quant à l'inflation. Ainsi, les travailleurs qui étaient régis par un contrat à long terme lorsque l'inflation a commencé tentent aujourd'hui d'obtenir des hausses de salaires qui soient assez élevées pour compenser les pertes de pouvoir d'achat passées et futures. Les employeurs peuvent difficilement refuser ces augmentations, car des taux de salaires plus faibles peuvent entraîner une hausse des taux de roulement des effectifs et abaisser la qualité de la main-d'œuvre, ce qui pourrait en fin de compte faire grimper encore davantage les coûts du travail.

S'il est appuyé par une politique d'austérité monétaire, les contrôles peuvent aider à briser cette chaîne d'anticipations inflationnistes et à faciliter la période d'adaptation. Ils montrent que le gouvernement compte appliquer une politique anti-inflationniste aussi longtemps que le besoin s'en fera sentir; cette détermination pourrait paraître moins évidente aux yeux des syndicalistes et des chefs d'entreprise si les pouvoirs publics se contentaient d'une politique monétaire restrictive. L'auteur estime néanmoins que les contrôles sont un instrument dangereux. En limitant les mouvements des prix, ils nuisent à la répartition des ressources et à la distribution des produits sur le marché intérieur et à l'étranger. En outre, ils peuvent avoir un effet négatif sur la productivité, provoquant ainsi une diminution du revenu réel par habitant, ce qui pourrait être une source de mécontentement social aussi grave que l'inflation elle-même.

Bien que les anticipations inflationnistes soient peut-être désormais assez enracinées pour justifier ce genre d'intervention, George Lerner préconise néanmoins un retour à la politique monétaire comme principal moyen d'atteindre la stabilité des prix le plus tôt possible. Il faudrait que la politique monétaire soit repensée et que la Banque du Canada permette au taux de change de fluctuer de pair avec les prix mondiaux. Lerner propose notamment de limiter à 1 % par année les dévaluations du taux de change, mais de laisser le dollar canadien s'apprécier librement. S'il se produit des chocs inflationnistes au Canada, ils pourront alors être contenus avant de se répercuter dans les négociations salariales, étant donné que la Banque du Canada ne serait pas en mesure de faciliter des augmentations de salaires excessives par un accroissement de la masse monétaire. Si la Banque s'en tenait fermement à une telle politique, celle-ci contraindrait probablement moins aux pressions inflationnistes futures.

George Lerner, *Has Monetary Policy Failed?* Conseil économique du Canada, document n° 86.

LES EFFETS DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR LES DISPARITÉS RÉGIONALES

Au cours des années financières 1972-1973, 1973-1974 et 1974-1975, les provinces de l'Atlantique ont été les principaux bénéficiaires des programmes de dépenses du gouvernement fédéral, tandis que les trois provinces « riches » — l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique — en ont le moins profité. Selon Irene Banks, économiste au Conseil économique fédéral, tandis que les dépenses fédérales par habitant dans les provinces de l'Atlantique étaient de un à deux tiers plus élevées que la moyenne nationale, en Saskatchewan et au Manitoba, elles étaient supérieures à la moyenne de 5 et 7 % respectivement. Elles étaient légèrement inférieures à la moyenne au Québec, alors qu'en Ontario, en Alberta, et en Colombie-Britannique, elles se situaient à 7, 12 et 9 % respectivement au-dessous du niveau national.

Les paiements de péréquation sont le principal facteur d'explication de ces écarts entre les provinces. L'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique n'ont touché aucune somme à ce titre de 1972 à 1974, tandis que les provinces de l'Atlantique ont reçu 34 % de la somme globale de 1,8 milliard de dollars affectée à ces paiements pour l'année financière 1974.

D'autres transferts fédéraux aux gouvernements et aux particuliers dans la région de l'Atlantique dépassaient la moyenne, notamment au chapitre de l'assurance-chômage. Ensemble, les prestations versées aux chômeurs et les paiements de péréquation ont permis de réduire d'environ 20 % les disparités de revenu personnel qui auraient existé entre cette région et le reste du Canada si les sommes versées dans le cadre de ces régimes avaient été réparties proportionnellement plus élevées que la part de sa population dans l'ensemble du Canada, mais ils ont été contrebalancés par le faible niveau de l'emploi assuré par le gouvernement fédéral et les Forces armées dans cette province. Les salaires et traitements des résidents du Québec travaillant à l'Ontario sont imputés à l'Ontario. Si les salaires et traitements étaient répartis suivant le lieu de résidence, la part du Québec au chapitre des dépenses totales se serait rapprochée davantage du niveau national, mais lui aurait été encore inférieure.

Il est donc évident que la répartition des dépenses fédérales a aidé à réduire les disparités de revenus au Canada. Dans son rapport sur les disparités régionales², le Conseil écarte de revenus demeurent intolérables.

1. Irene Banks, *The Provincial Distribution of Federal Government Expenditures 1972-73, 1973-74 and 1974-75*. Conseil économique du Canada, document n° 81.
2. Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble — Une étude des disparités régionales*. (Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1977.)

Recommandation 10

Nous recommandons que les mesures fiscales utilisées par le gouvernement fédéral à des fins de stabilisation soient combinées de telle façon que la proportion de la demande nationale alliant aux régions à chômage élevé en soit accrue.

A Vancouver et à Halifax, les participants soutinrent qu'il serait préférable d'offrir des stimulants à l'entreprise privée pour favoriser la création d'emplois, plutôt que d'augmenter les dépenses publiques. On souligna toutefois que l'industrie privée ne serait prête à prendre les risques nécessaires que si le climat de confiance était restauré.

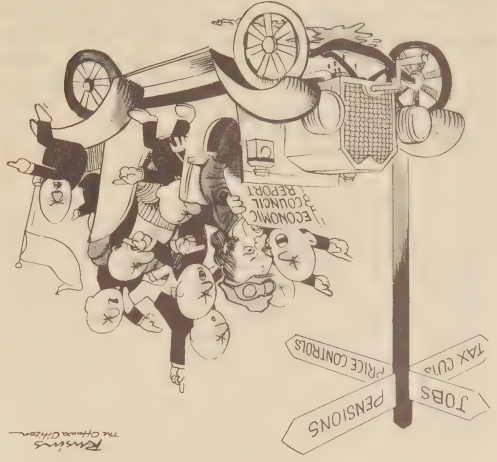
A Montréal, M. Létourneau appuya cette recommandation, notant qu'une diminution de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés stimulerait la demande de façon plus efficace et plus productive que les programmes fédéraux de création d'emplois. M. Pelletier signala que les politiques fédérales ont souvent milité contre les intérêts de Québec, le gouvernement fédéral réduisant ses dépenses au Québec lorsque le chômage s'y accroissait.

Recommandation 15

Nous recommandons que, dans le cadre d'une stratégie visant à réaliser le plein emploi, les ministres du travail des provinces où le chômage est élevé s'efforcent d'en arriver graduellement à une situation où le salaire minimum dans ces provinces ne serait pas plus élevé que dans les provinces où le taux de chômage est inférieur à la moyenne.

Les participants aux colloques de Montréal et de Vancouver donnèrent leur appui à cette recommandation. M. Ronald Longstaffe aurait cependant souhaité que le Conseil aille encore plus loin, et il préconisa que le salaire minimum soit entièrement éliminé.

Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble — Une étude des disparités régionales*. (Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1977.) On peut obtenir gratuitement un résumé de ce rapport en écrivant aux Services d'information, Conseil économique du Canada, C.P. 527, Ottawa K1P 5V6.



Reproduit avec l'autorisation de M. Rusin Kaufmanis, Ottawa Citizen, le 13 juin 1977

Recommandation 7

Nous recommandons que tous les gouvernements provinciaux, notamment ceux des provinces dont le taux de chômage dépasse la moyenne nationale, calculent chaque année de combien leur budget serait excédentaire ou déficitaire si l'économie de leur province fonctionnait à pleine capacité.

Recommandation 8

Nous recommandons que, dans toutes les provinces où le taux de chômage est généralement plus élevé que la moyenne nationale — sauf à Terre-Neuve —, le gouvernement provincial mesure de façon continue le degré de chômage attribuable à l'insuffisance de la demande et qu'il stimule budgétairement en situation de plein emploi, selon le cas.

Recommandation 9

Nous recommandons que les gouvernements du Nouveau Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard s'efforcent de convenir, chaque année, des modifications appropriées à apporter conjointement à l'excédent ou au déficit de leurs budgets en situation de plein emploi.

Ces trois recommandations semblent avoir été les plus controversées, notamment aux colloques de Vancouver et de Montréal. A Halifax, M. Tom Kent exprima son accord de principe, mais il se dit d'avis que les suggestions du Conseil ne seraient guère qu'un « cri dans le désert » à moins que le Conseil n'apporte plus de précisions quant à l'appui que le gouvernement fédéral devrait accorder aux politiques fiscales des provinces.

A Vancouver, les trois animateurs estimaient que les provinces ne devraient même pas tenter de mettre en œuvre leurs propres politiques de stabilisation. On doutait et de la capacité des provinces à déterminer dans quelle mesure la demande devrait être stimulée et de leur succès à financer leurs déficits sans l'aide de la Banque du Canada.

Les animateurs soulignèrent que la recommandation du Conseil serait probablement infructueuse en Colombie-Britannique. Certains participants exprimèrent la crainte que les migrations vers la Colombie-Britannique, qui pourraient s'accroître à mesure que les conditions économiques s'amélioreraient, puissent empêcher le chômage de diminuer. On estimait également que la structure économique de la Colombie-Britannique ne se prête pas à une telle formule, notamment parce que cette province compte beaucoup sur ses exportations de produits primaires et que la politique fiscale n'accroîtrait pas sensiblement la demande de ces produits.

A Montréal, M. Marcel Pelletier souligna que le Québec avait déjà essayé cette formule à 1976, mais sans succès. Le chômage avait continué de s'accroître et, contrairement à la recommandation du Conseil, le gouvernement fédéral n'avait remboursé au Québec aucune portion des recettes fiscales plus élevées qu'il avait reçues par suite des mesures expansionnistes du Québec. A la lumière de cette expérience, M.M. Pelletier et Letourneau conclurent qu'il serait irresponsable d'instituer une nouvelle politique de stimulations fiscales dans les provinces.

Recommandation 1

Nous recommandons que les gouvernements des provinces où les revenus et le niveau d'instruction sont inférieurs à la moyenne nationale examinent les moyens d'améliorer la formation de ceux qui entrent sur le marché du travail et d'accroître, à l'intention des adultes qui s'y trouvent déjà, les possibilités de relever leur niveau de scolarité.

Cette recommandation s'adressait principalement aux provinces de l'Atlantique, mais elle fut débattue plus longuement aux colloques de Vancouver, Winnipeg et Montréal qu'à celui de Halifax. Certains participants aux rencontres de Vancouver et de Winnipeg étaient en désaccord avec le Conseil quant aux effets bénéfiques d'une scolarité plus avancée sur la productivité dans les régions à faible revenu, à leur avis, les personnes plus instruites quiteraient probablement ces régions pour chercher des emplois mieux rémunérés ailleurs. A Montréal, M. Marcel Pelletier fit remarquer que l'accroissement sans précédent du niveau de scolarité des jeunes et des adultes au Québec ces dernières années s'est accompagné d'une hausse tout aussi exceptionnelle du chômage. La plupart des participants exprimèrent également l'avis que, plutôt que d'accroître le niveau général de l'éducation, comme le propose le Conseil, il faudrait s'assurer que les travailleurs reçoivent une formation spécialisée, suivant les besoins particuliers de chacune des provinces.

Malgré l'appui général donné à cette recommandation à Halifax, les participants estimaient que le Conseil aurait dû suggérer des mesures plus précises. Les participants proposent que, dans le cadre d'un programme de coopération fédérale-provinciale dans ce domaine, le ministère fédéral de la Main-d'œuvre et les provinces de l'Atlantique unissent leurs efforts en vue d'améliorer les programmes de formation.

Recommandation 3

Nous recommandons que, dans les provinces où les revenus sont inférieurs à la moyenne nationale, toute stratégie urbaine actuelle ou future tienne pleinement compte des avantages qu'il pourrait y avoir, du point de vue de la productivité de l'industrie manufacturière, à favoriser, plutôt qu'à décourager, la tendance de la population à se déplacer des régions rurales vers les régions urbaines, et des petites localités vers des villes de taille moyenne.

A Winnipeg, les opinions étaient partagées sur cette recommandation; certains participants marquaient leur approbation envers l'analyse du Conseil, alors que d'autres trouvaient difficile à comprendre et estimaient que la recommandation était faible. A Montréal, on signalait l'absence de suggestions concrètes. Les participants au colloque de Halifax étaient divisés quant à la possibilité de réduire les disparités économiques dans la région de l'Atlantique par une urbanisation plus poussée. Selon certains, il serait préférable d'implanter des services commerciaux et culturels dans les régions rurales, afin d'éviter d'accroître davantage la taille de villes comme Halifax. D'autres participants estimaient toutefois que le souci de limiter la croissance des villes produirait un niveau de vie plus faible et offrirait peu de possibilités d'amélioration pour l'avenir.

Colloques sur les disparités régionales

LISTE DES ANIMATEURS

Montréal
Président des débats: Charles Ferrault, président de Perconsult Limitée et ancien membre du Conseil économique, Montréal
 Jean-Paul Létourneau, vice-président exécutif, Chambre de Commerce de la province de Québec, Montréal
 Marcel Pelletier, président-directeur général, Office de planification et de développement du Québec, Québec

Halifax
Président des débats: Steven Rankin, chef des ventes, Nova Scotia Forest Industries et membre du Conseil économique, Port Hawkesbury (Nouvelle-Écosse)
 Tom Kent, président et administrateur en chef, Sydney Steel Corporation, Sydney (Nouvelle-Écosse)
 S. Stuart Peters, vice-président, Planification et recherche, Groupe Crosbie, St-Jean (Terre-Neuve)

Winnipeg
Président des débats: J. A. Brown, doyen de la Faculté d'agriculture, Université de Saskatchewan et membre du Conseil économique, Saskatoon
 Hu Harries, président, Hu Harries and Associates, Edmonton
 James MacMillan, professeur d'économie rurale, Université du Manitoba, Winnipeg

Vancouver
Présidente des débats: Pat Carnay, présidente, Gemini North Ltd. et membre du Conseil économique, Vancouver
 Ronald Longstaffe, vice-président exécutif, Canadian Forest Products Ltd., Vancouver
 Ronald Shearer, professeur de sciences économiques, Université de Colombie-Britannique, Vancouver
 David Emerson, directeur, ministère du Développement économique de la Colombie-Britannique, Victoria

Représentants du Conseil:
 George Post, président par intérim de recherche
 Neil Swan, directeur de l'équipe de recherche sur les questions régionales
 André Barsony, colloque de Montréal

A la suite de la publication du rapport intitulé *Vive ensemble — Une étude des disparités régionales**, le Conseil économique a organisé une série de quatre colloques dans diverses régions du pays pour étudier les implications de son analyse et de ses recommandations pour tous les Canadiens. Le premier colloque a eu lieu à Montréal le 4 mai. Les représentants du Conseil se sont ensuite rendus à Halifax, Winnipeg et Vancouver. Au total, ils ont consacré une semaine et demie à écouter les opinions émises par plus de 300 hommes d'affaires, universitaires, représentants syndicaux et délégués du secteur public.

Le Conseil estime que ces rencontres ont donné lieu à des échanges très utiles. Les participants à chacun des ateliers ont exprimé leur appréciation quant au caractère opportun du rapport. Ils ont aussi, à partir d'une perspective régionale du problème des disparités, formulé d'intéressantes critiques qui seront utiles au Conseil dans la poursuite de ses recherches dans ce domaine.

Les participants ont fait état de préoccupations d'ordre général lors des discussions, notamment quant à la nécessité d'analyser de façon plus approfondie les répercussions de la politique des transports et de la politique commerciale sur le développement régional. À Montréal, certains ont exprimé l'avis que le rapport sous-estime peut-être l'influence que la faiblesse de la structure industrielle au Québec exerce sur la productivité qui, dans cette province, est inférieure à la moyenne canadienne. Toutefois, la plupart des débats ont porté sur les 16 recommandations présentées dans le rapport. L'article qui suit résume les réactions les plus intéressantes aux recommandations les plus controversées.

Note de l'éditeur : L'éditeur est seul responsable de cette tentative d'intégration des opinions exprimées lors des quatre colloques; il sollicite donc l'indulgence des animateurs et des participants. Leurs observations ont suscité beaucoup d'intérêt et de discussions au sein même du Conseil et nous espérons que tous ceux qui s'intéressent au développement régional pourront en tirer profit.

POURQUOI CETTE DÉSADÉCTION CROISSANTE DES CITOYENS ?

Les objectifs complexes et difficiles à réaliser . . .

On constate depuis quelques années un désenchantement croissant du public à l'égard de l'ampleur de l'intervention de l'Etat dans la vie sociale. Sans doute serait-il exagéré de voir là les signes avant-coureurs d'un retour à l'idéal du marché libre envisagé par Adam Smith, mais on ne saurait ignorer la présence de ce mécontentement. Dans un document préparé pour le Conseil économique*, le professeur H. Scott Gordon souligne que ce phénomène ne se limite pas au Canada, mais qu'il traduit le sentiment, très répandu dans plusieurs pays, que les avantages que procure le rôle grandissant des gouvernements dans la société moderne ne suffisent pas à en compenser les effets négatifs. Selon Gordon, le bien-être économique, la justice sociale et la liberté personnelle sont les trois principaux objectifs de l'activité des gouvernements. Il constate toutefois que ces trois «biens sociaux» ne sont pas complémentaires. Presque inévitablement, les gains en matière de bien-être et de justice sociale sont réalisés au détriment de la liberté. Par exemple, la législation sur les ceintures de sécurité à pour objet d'éviter aux personnes impliquées dans des accidents d'automobiles d'être tuées ou gravement blessées, mais elle restreint la liberté de l'individu qui veut décider lui-même d'assumer ou non le risque de conduire sa voiture sans s'embarasser d'une ceinture.

Selon l'auteur, l'insatisfaction manifeste à l'égard du gouvernement est attribuable au fait que le public estime que ce sacrifice est trop élevé, plusieurs sont d'avis que les progrès réalisés en matière de bien-être et de justice sociale n'ont pas été suffisants pour justifier la perte de liberté qui en est résultée.

Selon Gordon, plusieurs facteurs expliquent pourquoi les problèmes qui ne peuvent être résolus par les moyens techniques ordinaires.

Le désenchantement reflète dans une large mesure la grande complexité de ces trois biens sociaux. L'insatisfaction du public découle de l'incapacité à comprendre que la position forme le nouveau gouvernement. Il lui est aussi difficile d'entreprendre des réformes en profondeur car les fonctionnaires dont il hérite répugnent également à reconnaître les erreurs faites dans le passé.

Si le gouvernement tente de corriger une politique inefficace, il ne réussira peut-être qu'à rendre la législation

progressivement plus contraignante. A titre d'exemple, Gordon cite les diverses phases de l'adoption de la législation sur les ceintures de sécurité. Lorsqu'un gouvernement est persuadé de leur utilité, il impose aux fabricants d'automobiles l'obligation d'offrir les ceintures à titre facultatif. Constatant cependant que de nombreuses personnes ne les utilisent pas, le gouvernement rend leur installation obligatoire. Comme cela ne donne pas les résultats escomptés, il exige des fabricants qu'ils ajoutent un mécanisme de sonnerie aux ceintures de sécurité. Finalement, il oblige les passagers et le conducteur à utiliser les ceintures de sécurité.

Gordon estime que la plus grande menace à la liberté de l'individu réside peut-être dans les pouvoirs extraordinaires et même extra-légaux que se donne un gouvernement à l'égard d'une situation qu'il considère grave et urgente. Il risque alors d'exercer ces pouvoirs même lorsque le danger n'est pas assez grave pour justifier des mesures aussi sévères. Selon Gordon, la chose s'est produite à quatre reprises au Canada, la plus récente étant le recours aux pouvoirs d'urgence pour établir des contrôles sur les salaires et les prix. L'auteur croit que la menace à la liberté est encore plus grande lorsque le public acquiesce à cet abus du pouvoir.

Si la politique adoptée est couronnée de succès, il peut surgir un autre type de problèmes du fait que le gouvernement peut éprouver des difficultés à l'abroger lorsqu'elle cesse d'être utile. Il n'est pas facile d'abolir un organisme administratif bien établi et d'en congédier le personnel ou même de le relocaliser. On a donc tendance à poursuivre les programmes existants même lorsqu'ils deviennent superflus ou ne servent qu'à fournir des emplois inutiles.

Gordon souligne que s'il existe déjà un climat d'insatisfaction générale à l'égard du rôle de l'Etat, ce ressentiment sera avivé davantage si l'on découvre qu'un ministère ou un organisme public est coupable de mauvaise administration. De même, si les gens croient que le gouvernement favorise les intérêts d'un groupe particulier au lieu de ceux de l'ensemble des citoyens, le sentiment d'insatisfaction peut en être accentué, surtout si ce favoritisme prend une forme ciblée.

Ce sentiment d'insatisfaction à l'égard des autorités publiques, qui n'a pas encore atteint un degré critique, l'auteur le considère comme une force positive, capable éventuellement d'inspirer la plus importante réforme de l'Etat moderne entreprise jusqu'ici. Il importe cependant que le gouvernement ne persiste pas à l'ignorer. Selon Gordon, la solution ne consiste pas à revenir à une société de laissez-faire, ni à changer le parti au pouvoir, mais plutôt à réévaluer la place de l'Etat au sein de l'économie nationale.

* H. Scott Gordon, *The Demand and Supply of Government: What We Want and What We Get*. Conseil économique du Canada, document n° 79.

VARIATIONS SUR UN THÈME CONNU :

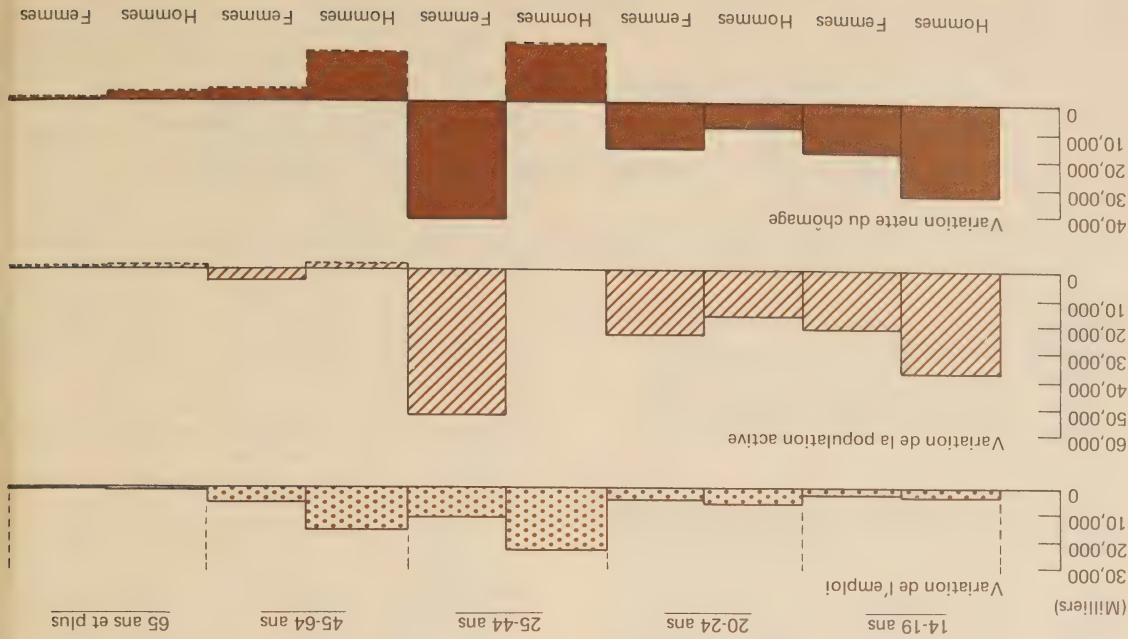
L'ASSURANCE-CHÔMAGE

Les économistes s'accordent généralement à dire que la hausse du chômage qui a suivi l'adoption des modifications à la Loi sur l'assurance-chômage en 1971 n'avait rien de surprenant, étant donné l'effet de dissuasion que l'augmentation des prestations et l'élargissement des critères d'admission ont exercé sur la proposition à travailler. Il est cependant intéressant de constater que, malgré le nombre croissant de chômeurs, il y avait en fait plus d'emplois disponibles après la révision de la loi.

Tom Siedule, Nicholas Skoulas et Keith Newton* attribuent ce phénomène aux répercussions que les modifications apportées à la Loi sur l'assurance-chômage ont eues sur la demande. Grâce à la hausse des prestations d'assurance-chômage, le revenu personnel disponible a augmenté, provoquant un accroissement de la consommation de biens et de services. Pour répondre à cette hausse de la demande, la production a augmenté, ce qui a créé d'autres emplois.

Certaines catégories de personnes ont réagi de façon particulièrement rapide à ces changements et sont entrées sur le marché du travail plus vite que les emplois y devenaient disponibles. Ce fut le cas des hommes et femmes âgés de 14 à 19 ans et des femmes âgées de 20 à 24 ans et de 25 à 44 ans. Il s'est donc produit une hausse *nette* du chômage dans ces catégories de travailleurs. Par contre, les hommes de plus de 25 ans et les femmes de plus de 45 ans n'ont pas réagi de la même façon à cette

EFFETS DE LA NOUVELLE LOI SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE SUR L'EMPLOI, LA POPULATION ACTIVE ET LE CHÔMAGE, 1972



évolution, de sorte qu'il s'est produit une augmentation nette de l'emploi dans ces deux groupes.

Les auteurs de l'étude estiment que ce schéma de comportement n'est pas propre à cette conjoncture particulière mais qu'il se reproduira, avec certaines variantes, chaque fois que le gouvernement mettra en vigueur des politiques destinées à stimuler l'activité économique. Ils recommandent que la plus grande réactivité de certaines catégories de personnes à ces stimuli n'est pas, en soi, indésirable. Dans la mesure où la hausse des taux d'activité découle d'une propension réelle à travailler plutôt que, par exemple, du désir de profiter des prestations d'assurance-chômage plus élevées, cette réactivité favorise la flexibilité propre à une population active éventuellement plus nombreuse.

De l'avis des auteurs, le problème tient à une perception imparfaite de l'avenir lorsqu'il s'agit d'établir des prévisions quant à la croissance du nombre de travailleurs sur le marché du travail et de planifier des mesures visant à s'assurer que les individus aient un emploi rémunérateur et qu'ils n'entrent pas seulement dans la population active pour devenir chômeurs. Les autorités publiques doivent donc s'efforcer de mieux comprendre les effets que divers stimulants économiques peuvent exercer sur différentes catégories d'individus, afin d'en arriver à connaître les répercussions des politiques budgétaires en longue période et de mettre en œuvre des mesures propres à protéger le bien-être de certains groupes particuliers.

* T. Siedule, N. Skoulas et K. Newton, *La population active et les politiques économiques* — Une analyse économique, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1977.)

BULLETIN

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA

VOL. 1 No 3

ISSN 0702-6633

PRINTemps 1977

LES ÉCARTS DE REVENUS NE RÉFLÈTENT PAS TOUJOURS DES DIFFÉRENCES D'APTITUDES

Les économistes font habituellement appel aux différences d'attributs entre les travailleurs, notamment l'âge, la profession et la scolarité, pour expliquer pourquoi certains travailleurs gagnent plus que d'autres. Toutefois, une enquête couvrant 100,000 travailleurs masculins de divers groupes ethniques à Montréal* en 1961 a révélé que les possibilités de revenus dans cette ville sont déterminées dans une certaine mesure par l'origine ethnique et la langue maternelle. Jac-André Boulet, économiste à l'emploi du Conseil, et André Raynauld, ancien président de cet organisme, ont constaté qu'il existait des écarts de revenu appréciables entre les travailleurs de langue française et ceux de langue anglaise. Ils en ont conclu que cela ne reflète pas seulement une différence quant aux aptitudes et à la scolarité de ces travailleurs, mais aussi quant à l'ensemble de leurs attributs individuels.

L'enquête a montré que le revenu des travailleurs d'origine française est inférieur à la moyenne de revenu de tous les travailleurs du même groupe. Les travailleurs d'origine anglaise-écossaise et juive étaient les mieux rémunérés de tous les groupes ethniques, et leur revenu excédait d'environ 38 % celui de leurs homologues d'origine française.

Le revenu des travailleurs de langue maternelle française, même s'ils parlaient aussi l'anglais, était sensiblement inférieur à celui des anglophones unilingues. Un franco-phone bilingue voyait ses possibilités de revenu s'accroître de 41 % mais, dans l'ensemble, son revenu demeurait inférieur à celui des autres travailleurs de langue anglaise, que l'anglais soit ou non leur langue maternelle. Les travailleurs ne parlant ni l'anglais ni le français étaient les plus défavorisés, et leur situation ne s'améliorait guère lorsqu'ils apprenaient le français plutôt que l'anglais. On a également constaté que le revenu des anglophones apprenant le français ne s'était pas sensiblement amélioré. Dans un document à paraître, Boulet et Raynauld ont noté, au cours d'une analyse des données de 1971 sur les travailleurs de Montréal, que cette tendance s'est maintenue jusqu'à ce jour. Toutefois, ils ont observé une certaine convergence entre le revenu des travailleurs de langue française et de langue anglaise, ce qui indique peut-être que les disparités de revenu entre différents groupes ethniques et linguistiques tendent progressivement à disparaître.

Les auteurs estiment que l'un des principaux obstacles à une réduction plus rapide de ces différences de revenu est

l'existence de deux réseaux d'information distincts à Montréal, l'un de langue anglaise, l'autre de langue française. Dans ces réseaux, les travailleurs et les employeurs établissent des contacts personnels et des modes de communication qui réduisent le temps (donc les coûts) consacré à la recherche d'emploi et au processus d'embauche. Les interactions entre les deux réseaux sont peu nombreuses car il est plus onéreux pour les employeurs d'un système linguistique d'utiliser un réseau qu'ils ne connaissent pas bien. Par conséquent, les employeurs anglophones offrent normalement les emplois mieux rémunérés à des travailleurs anglophones plutôt que francophones, car il leur est plus facile et moins coûteux d'entrer en contact avec des travailleurs anglophones et d'évaluer leurs qualifications et leurs attributs.

Même si l'on ne peut remédier à cette situation facilement, du moins à court terme, Boulet et Raynauld offrent quelques suggestions en vue d'améliorer le mode de participation des travailleurs moins bien payés au marché du travail. Par exemple, ils estiment que la solution ne consiste pas tellement à élever le niveau général d'instruction de ces travailleurs, mais plutôt à s'assurer qu'on leur donne une formation qui leur permette d'acquiescer les qualifications les plus en demande.

*Jac-André Boulet et André Raynauld, *L'analyse des disparités de revenus suivant l'origine ethnique et la langue sur le marché montréalais en 1961*. Conseil économique du Canada, document no 83.

Ce BULLETIN trimestriel est réalisé par les SECTEURS D'INFORMATION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA. Les informations et articles qu'il contient peuvent être reproduits sans autorisation. On est prié toutefois de bien vouloir en mentionner la source.

Pour toutes informations complémentaires au sujet du BULLETIN ou de son contenu, écrire aux :

Services d'information

Conseil économique du Canada

Casse postale 527

Ottawa (Ontario) K1P 5V6

ou composer : (613) 993-1894 ou 993-3591

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1977

BULLETIN

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

OL 1 No. 4

SUMMER, 1977

ISSN 0702-6633



Editor's Remarks

AFTER ONE YEAR

Almost a year ago the first edition of the Bulletin was printed and distributed in slightly over 5,000 copies. Since then, distribution has doubled to more than 10,000 copies. Many of the articles have sparked considerable interest and debate among readers. It has also been suggested that the Bulletin be used as a teaching aid for economics courses. From this reaction, it appears that the Bulletin has been successful in its original goal of informing a wider public of the Council's activities.

It is appropriate at this point to review the function of the Bulletin. It often presents the opinions and recommendations of either the Council or individual authors on matters of current economic interest. Nevertheless, the Bulletin does not necessarily reflect the views of the Council Members.

The Bulletin does not review all that is published by the Council. It is the current interest and importance of a particular finding or observation which leads the Editor to present an intentionally short article on one aspect of research rather than to offer a summary of the entire publication. The information presented in the article may be taken from a chapter of a Council report, a paragraph in a staff study or discussion paper, a conference sponsored by the Council, or a comparison of results from research carried out either within or outside the Economic Council.

Unlike consensus reports, studies and discussion papers are not approved or signed by Council Members. Rather, they are the result of research undertaken by individual authors who are on the Council's staff either full-time or on a contract basis. Discussion papers are actually interim working papers, made available so that the authors can receive professional comments.

We have appreciated the comments made by readers over the past year and look forward to continuing to receive your opinions.

THE CASHLESS SOCIETY: PROBLEMS IN TRANSITION

After adapting to cheques and credit cards in only a few years, Canadians can now anticipate an even more radical innovation in banking services — an electronic payments system. Computer facilities will link retail outlets with deposit institutions so that payments can be transferred instantaneously from the buyer's account to that of the seller's. For example, retailers would be guaranteed payment on their sales and consumers would not have to carry cash. Such a network would offer many advantages to users.

However, the Economic Council also foresees some potential problems.¹ Depending on how the system is implemented, the Council believes that it could undermine the competition and hence the efficiency of Canada's financial sector.

... see page 2

BULLETIN

is produced quarterly by the **INFORMATION SECTION OF THE ECONOMIC COUNCIL OF CANADA** and does not necessarily reflect the views of Council Members. These articles may be reproduced without special permission. However, a credit would be much appreciated.

For any additional information about the **BULLETIN** or its contents, please contact:

Information Section
Economic Council of Canada
P.O. Box 527
Ottawa, Ontario K1P 5V6

or phone: (613) 993-1894

© Minister of Supply and Services Canada 1977

In a policy paper published in 1975,² the federal government appeared to envisage a single monopoly payments network — or, at most, two networks — serviced by a Canadian-owned computer industry. This system would be protected against all competition and would provide qualified users throughout Canada with access to the electronic transmission of data.

The Council has serious misgivings about this approach. One danger is that it will lead to a premature commitment to only one of many potential technologies. If various communications networks were allowed to compete for servicing the payments system, there would be greater scope to innovate and to experiment with different technologies in a continuous effort to make the system more efficient.

As well, the Council questions the need to have a nationwide payments service from the very start. Initially, the service would be viable only where there are enough affiliated establishments for it to operate profitably. At some point the additional cost of extending this area of service would be too high. Faced with excessive fees, potential users might choose to rely on less efficient means of meeting their needs.

Moreover, Canadian ownership of the computer industry servicing the system may be desirable politically but it could be costly. If the protected domestic industry operated less efficiently than its foreign competitors, the price of using the system would be higher than necessary. While the Council supports the goal of promoting Canadian industry, it believes that this objective could be achieved through other means, such as offering subsidies to domestic producers, without sacrificing competition.

The Council agrees that there is a need to plan the way in which the electronic payments system should ultimately be implemented, but notes that it is clearly impossible to anticipate and forestall all the difficulties which might arise. Decisions reached too early could unduly restrict the development of the system. Accordingly, it recommends that a number of small, specialized committees of prospective users be established to plan various aspects of the system's implementation in which they have a common interest. These committees could respond to continuing rapid technological change and could deal with obstacles to flexibility and competition as they arise.

ADAPTATION:

CHALLENGE FOR CANADIAN INDUSTRY

One of the most pressing problems now facing Canadian manufacturers is the rapidly increasing import competition from developing countries who are able to supply goods more cheaply — competition which in some cases threatens industrial survival. This was the major concern which emerged during a conference on industrial adaptation organized by the Economic Council and held in Montreal on June 27 and 28. Of the 49 participants, many were from industries such as textiles and electrical goods which are particularly vulnerable to imports. Others were from the federal and provincial governments, universities, and consumer groups. (A number of labour representatives were invited but only one attended.) Through this forum, the Council hoped to facilitate a better understanding of the divergent and often conflicting perspectives and priorities which must be considered in developing policies to assist industries in adapting to changing domestic and international conditions.

In general, the participants felt that the solution lay neither in a policy of stronger protection nor in unqualified free trade. Rather, they agreed that there must be a compromise between these two extremes, balancing the desire to meet Canada's international obligations to developing countries with the need to protect endangered Canadian industries. However, although they generally described such a compromise as the result of co-operation between business, government, labour, and other affected groups — perhaps through representation on an Industrial Adaptation Commission — it proved difficult to formulate what shape it should take. It was also pointed out that it is developed countries which now provide much of the competitive pressure on Canadian producers.

Some participants favoured a "hard-nosed" approach. They argued that the adjustment process should be guided by market forces so that, for example, faltering industries do not continue to be propped up by government subsidies.

Others contended that some degree of protection is necessary to create a secure domestic market in which manufacturers can improve their efficiency and become more competitive. Without this, they doubted that the potential gains from trade liberalization would be sufficient to outweigh the losses entailed. In particular, they were concerned about the unemployment that would inevitably occur as industries unable to compete with foreign suppliers were forced out of production.

However, it was pointed out that there will be adaptation problems with any commercial policy followed by Canada. A reduction of tariffs would likely entail immediate costs in unemployment. Yet postponing the need for

1. Economic Council of Canada, *Efficiency and Regulation: A Study of Deposit Institutions*, Ottawa, Supply and Services Canada, Cat. No. EC22-47/1976. For more information, refer to D. L. McQueen and J. R. Savary, *Economic Significance of the computerization of Deposit-Taking Institutions in Canada*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 87.
2. Government of Canada, *Towards an Electronic Payments System*, Ottawa, Information Canada, 1975.

dustrial adjustment by retaining the current levels of protection could create even more serious problems. Accordingly, it was felt that there should be a realistic appraisal of the costs and benefits that can be expected to accompany adaptation in order to determine how best to undertake this process.

Business spokesmen pointed out that industrial adjustment in Canada is complicated by a number of problems. There was concern about the high wage structure in Canada, especially in light of the fact that labour costs here substantially exceed those in the United States. Coupled with low-productivity performance, this seriously reduces the cost-competitiveness of Canadian industry. Furthermore, it was felt that the current uncertain business climate is not conducive to the investment which would be necessary for industry to adapt.

Some of the companies represented at the conference have already made significant headway in adapting to changing conditions. A participant from the shoe industry described the crisis now facing that industry in Canada. With imports likely to exceed 60 per cent of the market in 1977, a growing number of plants are being shut down due to a lack of demand for domestically-produced shoes. The shoe industry has begun to rationalize its production in order to become more efficient. It has been estimated that by doubling the volume of output, costs can be cut by 15 to 20 per cent. Twenty-one shoe companies have been closed over the past two years and, in one region, seven companies are collaborating to use joint services. However, he stressed that while the industry is adjusting it needs to be protected so that the cost in unemployment of these changes can be minimized.

On the basis of this and other experiences recounted at the conference, it was observed that much can be achieved by private industry if companies can streamline their operations by becoming more specialized and reducing their production costs. However, participants emphasized the need for more certainty as to whether government policy could complement industrial adaptation. For example, some businessmen noted that the federal government's competition legislation had seriously hampered industry's efforts to expand and consolidate in order to become more competitive internationally, although a representative from Consumer and Corporate Affairs denied that this had been its intent. It was felt that government should support and assist industry in adaptation by providing financial aid and, in the initial stage, some tariff protection to ensure that adjustment is as gradual and painless as possible.

Yet, as one participant noted, the line between protection while adjustment takes place and protection which provides a disincentive to change is very fine. Indeed, an economist reflected that in many industrialized countries adjustment policies tend not so much to facilitate change as to protect against it. The conference demonstrated that there is a real need for a continuing dialogue of this type among industry, labour, government, and other concerned groups.

ANOTHER LOOK AT DREE

In its recent report, *Living Together: A Study of Regional Disparities*, the Council concluded that even though the federal RDIA (Regional Development Incentive Act) program to attract firms to high-unemployment regions has been far less successful in creating jobs than published estimates have implied, it is worth continuing.¹ Two economists on the Council's staff, Neil Swan and Tony Glynn, have recently completed a paper² which demonstrates in greater detail some of the reasoning behind this finding.

They attribute persistent regional disparities in unemployment to the fact that in some areas the demand for goods and services is lower than in others, in comparison with production capacity, so that a smaller proportion of the labour force finds work. Federal stabilization measures, such as tax cuts, do help, but they are not capable of dealing fully with the problem. They rarely stimulate output as close to full capacity in high-unemployment regions as elsewhere.

The RDIA program therefore provides a useful complement to these measures. Moreover, it does not do so at the expense of jobs in traditionally low-unemployment regions, for it is precisely in these regions that stabilization policy can and does compensate for any adjustments which occur as a result of the RDIA program. Nor does the possibility that people in RDIA jobs might otherwise have found work by migrating seriously lessen the usefulness of the program.

The value of RDIA does not belie the fact that other solutions might be even more successful. Indeed, the Council advocated in its report that provincial governments in high-unemployment regions should undertake their own stabilization policies to combat unemployment more effectively.

It should be noted that one of the tables in *Living Together: A Study of Regional Disparities* that dealt with the RDIA program (Table 8-8) contained an incorrect figure. However, the corrected figure would have yielded results only marginally less favourable to the RDIA program, and would not have affected the conclusions and recommendations of the Council. A corrected version of the table appears on page 7, column 2.

1. See Chapter 8, "Government Assistance and Business Location" in *Living Together: A Study of Regional Disparities*, Ottawa, Supply and Services Canada, 1977.
2. Neil Swan and A. Glynn, *The Costs and Benefits of Industrial Location Grants*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 93.

Debate on Competition

The following article outlines some of the key issues in the ongoing controversy over competition policy. It is a brief, retrospective view since there has been no in-depth "second look" at competition policy by the Economic Council. For a thorough understanding of the current debate, the reader must study all of the relevant documents, including the Council's *Interim Report on Competition Policy* and Bill C-42, the more important intervening legislation and reports, and the major court judgments handed down under competition law in the last eight years.

The multifarious views on the form that competition policy should take have made it a notoriously controversial issue in Canadian politics. Eleven years ago, the federal government requested the Economic Council to examine the highly criticized Combines Investigation Act and recommend comprehensive revision. The result was the Council's 1969 *Interim Report on Competition Policy*,¹ which proposed a new approach to competition policy. Yet the subject continues to be hotly debated and only partial progress has been made towards implementing new legislation.

The first draft legislation to follow the Council's *Report* was Bill C-256, introduced in 1971 by Ron Basford, the former Minister of Consumer and Corporate Affairs. In the face of strong business opposition, it was withdrawn the following year.

Under Minister Herb Gray, the Department subsequently tried a different approach, splitting revision of the Combines Investigation Act into two stages. The first set of proposals addressed some of the less controversial matters treated by the Council and, with some alterations, was passed as Bill C-2 in 1975. On the whole, this stage was

consistent with some of the broad general direction recommended by the Council.

However, the more controversial issues raised by Mr. Basford's Bill C-256 remained unresolved. Before tackling these, the government commissioned a new round of studies. The best known was the Skeoch-McDonald report, *Dynamic Change and Accountability in a Canadian Market Economy*.²

Following these reports, the second stage of competition policy legislation was introduced in Parliament by Minister Anthony Abbott in 1976 as Bill C-42, sparking renewed debate. One area of contention is whether the government's latest proposals follow the intent and guidelines of the Economic Council and Skeoch-McDonald reports.

A brief comparison of the measures advocated by the Council and the government will indicate the general trend of the legislation. The following synopsis of some of Bill C-42's more important provisions shows that the government has followed the Council recommendations more closely in some areas than in others. In particular, it has diverged considerably from the Council's proposals concerning monopolization, joint monopolization, and class actions.

Competition Board: According to the Council's *Report*, only five major areas of the Combines Investigation Act could remain under the jurisdiction of criminal law: collusion between competitors to fix prices, allocate markets, and prevent greater competition (from either potential

Interlocking Directorates: Where two or more companies have overlapping Boards of Directors, the Council recommended that the Tribunal examine these, as with mergers, "where they seemed of possible significance for competition policy." Similarly, Bill C-42 has a specific provision

Competition policy is a notoriously controversial issue in Canadian politics. Since 1966 — despite three attempts by the government to pass legislation revising the contentious Combines Investigation Act and a myriad of studies on this subject — the problem of how best to approach competition policy remains unresolved.

new competitors or expansion of existing competitors), resale price maintenance, and misleading advertising. The rest would be reviewed under civil law by the Competitive Practices Tribunal. This Tribunal would consist of up to seven persons. It would have a small research staff and would be able to initiate general enquiries. This would increase the role of officials in controlling economic behaviour and conduct. The Council stated that "Appropriate rights of appeal from the Tribunal on questions of law would be authorized", but made no recommendation for appeals on questions of fact.

In Bill C-42, the government describes a larger Competition Board, with a permanent membership of no more than seven persons and an associate membership of up to five. There is no provision for a separate research staff. Power to launch general enquiries rests exclusively with the Competition Policy Advocate in the Department of Consumer and Corporate Affairs and/or the Minister. The procedure on appeals outlined in the Bill and in the Federal Court Act seems to be in accord with the Council's *Report*.

Mergers: The Council anticipated that relatively few mergers would appear likely to be economically harmful. Those that did would be brought before the Competitive Practices Tribunal. They would be examined in the light of specified criteria and judged as to their probable effects. Where appropriate, the Tribunal might order dissolution or take other action.

Under Bill C-42, mergers would also disappear from the criminal law sections of the legislation. The process by which certain mergers would be brought before the Competition Board for review and possible remedy under civil law procedures seems broadly similar to Council recommendations. So do many of the criteria for merger assessment, although they are expressed in somewhat different words. There are, however, specific references to the "intent" of acquiring companies, and to the possibilities of their having entered the relevant market in alternative ways, that are not mentioned directly in the Council's text.

authorizing the Competition Board to break interlocks where they "substantially lessen" competition.

Specialization and Export Agreements: The Council's *Report* outlined a procedure whereby the Tribunal would examine agreements between firms either to specialize production in order to reduce costs or to join together in exporting goods in order to improve Canada's competitive position internationally. If they met certain criteria, they could be given formal approval for limited periods of time and exempted from the price-conspiracy provisions of competition policy legislation.

Bill C-42 provides a procedure of the same general nature for specialization agreements but not for export agreements. Rather, it widens the existing exemption for the latter.

Directly Regulated Industries: In general, the Council was not in favour of exempting certain industries from competition policy and subjecting them to continuing, direct public regulation by appointed boards or commissions, such as the Egg Marketing Board. The Council also urged the Department of Consumer and Corporate Affairs to intervene more frequently on behalf of consumers in the proceedings of regulatory bodies. Both Bill C-42 and its Stage I predecessor contain a number of provisions consistent with these recommendations.

Price Discrimination: This may be defined as selling to two or more customers at different prices when the costs of serving all are the same, or selling at identical prices when the costs are significantly different. Noting that the practice would be economically harmful only under certain circumstances, the Council recommended that it be treated exclusively as a matter for civil law review before the Tribunal.

By contrast, Bill C-42 retains an amended version of the criminal law clause on this matter as a deterrent, although there has never been a conviction under it. Only certain cases of "price differentiation" are permitted to come before the Competition Board.

Monopolization: The Council recommended that this be removed from the criminal law section of the Act and dealt with under civil law by the Competitive Practices Tribunal. It noted that its specific recommendations on trade practices and mergers would prevent firms from monopolizing or dominating their markets where this would not be economically efficient. However, "There would be no barrier to the achievement of market dominance or monopoly via the route of internal company expansion and superior efficiency." The Council added that extreme cases of dominance or monopoly might require a tariff reduction. A more drastic solution would be for the government to introduce special legislation to divide the company into smaller units.

Bill C-42 retains in amended form the existing criminal prohibition of monopolization to "deter . . . extreme cases of abuse of monopoly power." However, cases of alleged creation, entrenchment or extension of a monopoly would be referred to the Competition Board for civil law review and remedy where appropriate.

Joint Monopolization: Bill C-42 defines this as a situation in which a few people, not necessarily all affiliated, gain substantial control of some portion of the market in which they sell their product. They may or may not have formally agreed to do this but the effect is to limit competition as in a monopoly situation. The Bill refers such situations to the Competition Board for review as it does for cases of monopolization.

The Council's concern about the obstacles to competition created by such situations underlay a number of its recommendations. Although none was directed specifically to this problem, the subject was dealt with indirectly through proposals on mergers and other situations to be reviewed by the Tribunal.

Class Actions: The Economic Council recommended that individuals—including companies—be able to recover damages arising from certain violations of competition policy. A provision to this effect was enacted in the first stage of legislation. Bill C-42 extends this even further, allowing consumers and others to sue collectively for damages.

From this account, it is obvious that although the Council's Report has had a significant impact on the government's approach to competition policy, there are areas where the government has chosen a route different from that advised by the Council.

1. Economic Council of Canada, *Interim Report on Competition Policy*, Ottawa, Information Canada, 1969.
2. Lawrence A. Skeoch and Bruce C. McDonald, *Dynamic Change and Accountability in a Canadian Market Economy*, Ottawa, Supply and Services Canada, 1976.

Editor's Note: The Editor wishes to thank David McQueen, Principal of Glendon College at York University, for his assistance with this article. A former member of the Council, Professor McQueen was one of the authors of the Council's Report.

THE COUNCIL MEMBERS DISCUSS . . .



... the future of the Council and the constitutional debate

"The Economic Council would be a viable mechanism for multipartism in Canada," in the opinion of Mr. Marcel Bélanger, who has been a member of the Council since 1971. To bring this about, he believes that it would be necessary to change the Council's method of operation by directing some of its work towards the short term.

However, this increased responsibility would not affect the credibility the Council has established and the work of the Council members would remain basically the same. "It may appear that the government pays little attention to the Council's recommendations," states Mr. Bélanger, "but this is a false impression that is shared only by those who constantly expect the Economic Council to make only earth-shaking proposals."

Mr. Bélanger is aware that the participation of several groups in any advisory body tends to dilute the end result. He believes, however, that this consensus process allows the Council to maintain its objectivity and therefore its credibility.

Mr. Bélanger is concerned about the debate that has begun over the constitutional future of Canada. In his opinion, any constitutional option carries costs that citizens must be ready to accept. He says that, "Even though I am a federalist, I am ready to sit down at any time to discuss the possible separation of Quebec if we also discuss the costs involved." In his opinion, "it is a misrepresentation to claim that there can be both political separation and economic integration."

He maintains that the Economic Council will have a major role to play in the debate over the future of Confederation by providing Canadians with the necessary basic economic data.

At present, Mr. Bélanger is administrator of several national corporations. In the past, he has worked on several committees, at both the national and provincial levels including the Commission of Inquiry on Fiscal Policy in Quebec (1963-65) and the Independent Committee for revising the functions of the Office of the Auditor General of Canada.

RESEARCH IN PROGRESS:

The Fourteenth Annual Review

In preparing this year's *Fourteenth Annual Review*, which will be released in early November, the Council has decided to diverge somewhat from the format followed in recent years. That format combined in each Review a detailed analysis of a single issue of concern to Canadians, such as inflation, growth options, or social indicators, with a separate examination of Canada's economic performance in the light of medium-term economic aspirations. The latter usually included a discussion of the economic targets — called performance indicators — leading to maximum sustainable economic growth.

This year, the *Fourteenth Annual Review* will be devoted exclusively to Canada's economic performance, both domestically and internationally. Following the options for growth theme developed in the Twelfth Review, and taking account of high and rising energy costs, it pays special attention to the difficulties and compromises inherent in attempting to reach five basic economic goals simultaneously: a high rate of growth, reasonable price stability, full employment, a viable balance of payments, and an equitable regional distribution of rising income.

The Review assesses the economic recovery now underway in Canada, examining why it has been slower than previous cyclical improvements in Canada and slower than the upturn in some other countries. It analyzes the evolution of federal stabilization policies in response to higher unemployment and inflation rates since the end of the 1960s. As well, it assesses the competitiveness of Canadian industry in foreign markets and investigates Canada's status as an international borrower.

The *Fourteenth Annual Review* will be available through Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, K1A 0S9, and through bookstores which act as agents for government publications.

What Happens When We All Retire?

Canada's population is aging. Birth rates have declined sharply since the 1960s and people born in the post World War II baby boom are growing older. This trend could have a considerable impact on the Canadian economy, particularly because it is anticipated that there will be a substantial increase in the number of pensioners relative to the size of the labour force.

The Economic Council has long been interested in the economic consequences of the post World War II baby boom and, in the past, has examined its implications for the

education system and the labour market. It is now studying the long-term economic effects of retirement income policies as this generation reaches a pensionable age.

The current debate about such policies reflects concern that some aspects of Canada's retirement income policies might have undesirable implications for the economy in the long run — even to the point of jeopardizing the ultimate payment of benefits. It is argued, for example, that inadequate funding of retirement income policies may create a severe financial burden for future generations. Hence, any policy changes contemplated should be carefully examined in light of their future economic implications.

The Council recognizes that the variety and availability of guaranteed retirement income may affect people's decisions about how long and how much they will work and what proportion of their earnings will be spent or saved. This will influence the size of our labour force and its productivity in the future.

In short, as a growing segment of the population becomes dependent on retirement income schemes, the rate and pattern of Canada's economic growth and allocation of resources may be significantly altered. To anticipate adjustments in our policies that may be required over the next 50 years, the Council will examine a variety of scenarios and suggest ways in which such policy changes could be implemented.

... another look at DREE

(from page 3)

Table 8-8 (Corrected)

Net Expected Increment to National Output Flowing from RDIA Agreements Made During 1970-72, Under Various Assumptions About Incrementality

	Incrementality Ratio		
	40 Per Cent	25 Per Cent	10 Per Cent
	(thousands)		
Expected jobs associated with agreements ¹	26.4	16.5	6.6
	(\$ million)		
Expected value added from jobs ²	554	346	138
Expected expenditure committed under the agreements	264	264	264
Expected net output increase (+) or decrease (-)	+290	+82	-126

1 Allowance was made for that proportion of agreements made during 1970-72 which later lapsed due to withdrawal of the offer by DREE or rejection of the offer by the firm.

2 Some analysts argue that the value of (forced) leisure to workers formerly unemployed should be subtracted from the numbers in this row. This was not done. If, for example, leisure was worth \$2,000 a year, no output increase would occur until the incrementality ratio was 30 per cent.

Source: Department of Regional Economic Expansion, *Report on Regional Development Incentives*, various monthly issues.

The following STUDIES have been published by the Economic Council of Canada over the last three months. They are available through Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa K1A 0S9. Discussion Papers are available in limited number in the author's language only through the Public Relations Section, Economic Council of Canada (tel. (613) 993-3591).

TWO STUDIES

H.H. Binhammer, Jane Williams, Deposit-Taking Institutions: Innovation and the Process of Change. (EC22-51/1977, \$4.50 in Canada, \$5.40 elsewhere)

Once criticized for their delay in providing new services to meet changing public needs, deposit institutions have recently become leading innovators in Canada. The authors find that consumers have benefitted from the more efficient and integrated financial system which has resulted and note that this system will be improved even further with the adoption of an electronic payments system.

J.C.R. Rowley, D.A. Wilton, The Determination of Wage-Change Relationships. (EC22-53/1977, \$4.00 in Canada, \$4.80 elsewhere)

This study refutes the traditional assumption that inflationary wage rates can be dampened by allowing unemployment levels to rise. The authors point out several shortcomings in conventional research on this subject — in particular, that it has ignored such well-known features of the Canadian labour market as the prevalence of long-term wage contracts. As a result, the role of unemployment in wage-determination has been greatly distorted.

THREE DISCUSSION PAPERS

No. 91. D.W. Henderson, J.C.R. Rowley, The Distribution and Evolution of Canadian Family Incomes, 1965-1973.

The authors find that from 1965 to 1973 the distribution of total income among families has become increasingly unequal. They attribute this largely to major structural changes in the Canadian population over this period, notably the declining size of families. Government transfers — for example, pensions — have done little to counteract this trend.

No. 92. Lawrence W. Copithorne, A Neoclassical Perspective on Natural Resource-Led Regional Economic Growth.

This study examines the role of natural resources in regional development. It shows that a good resource endowment does not necessarily ensure economic growth and therefore the traditional theory that regional disparities reflect an unequal distribution of natural resources is at best an incomplete explanation.

No. 93. Neil Swan, A. Glynn, The Costs and Benefits of Industrial Location Grants.

See page 3.

Les ÉTUDES mentionnées ci-dessous publiées par le Conseil au cours des trois derniers mois peuvent être obtenues par correspondance auprès de : Imprimerie et Édition, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa K1A 0S9. Les Documents ne sont disponibles que dans la langue de l'auteur en un nombre limité d'exemplaires. Ils peuvent être obtenus auprès de la Section des Relations publiques, Conseil économique du Canada (tél. (613) 993-3591).

DEUX ÉTUDES

H. H. Binhammer et Jane Williams, L'innovation dans les institutions de dépôts. (EC22-51/1977F, \$4.50 au Canada, \$5.40 autres pays)
 Les institutions de dépôts, auxquelles on a déjà reproché leur lenteur à étendre et à diversifier leurs services pour satisfaire les nouveaux besoins du public, sont maintenant à la fine pointe de l'innovation au Canada. Les auteurs estiment que les consommateurs bénéficient, par conséquent, d'un système financier plus efficace et mieux intégré, qui se trouvera encore amélioré par l'adoption d'un système électronique de paiements.

Cette étude réfute l'hypothèse traditionnelle qu'il peut être possible d'amortir la hausse inflationniste des taux de salaire en permettant une augmentation du chômage. Les auteurs soulignent plusieurs faiblesses des recherches classiques entreprises à ce sujet. Selon eux, ces recherches pas tenu compte de certaines caractéristiques bien connues du marché canadien du travail, comme la prédominance des accords salariaux à long terme. Par conséquent, cette omission a grandement faussé le rôle du chômage dans la détermination des salaires.

No 92. Lawrence W. Copithorne, A Neoclassical Perspective on Natural Resource-Led Regional Economic Growth.

Cette étude examine le rôle des ressources naturelles dans le développement régional. Elle montre qu'une bonne dotation en ressources n'est pas nécessairement synonyme de croissance économique. On peut donc considérer que la théorie traditionnelle selon laquelle les disparités régionales reflètent une distribution inégale des ressources naturelles est une explication fort incomplète.

No 91. D. W. Henderson et J. C. R. Rowley, The Distribution and Evolution of Canadian Family Incomes, 1965-1973.

Les auteurs constatent que, de 1965 à 1973, la répartition du revenu total entre les familles est devenue sans cesse plus inégale. Ils attribuent ce phénomène surtout aux grands changements structurels qui se sont produits dans la population canadienne au cours de cette période, et notamment à la taille de plus en plus restreinte des familles. Les transferts gouvernementaux — par exemple, les pensions — n'ont pas contribué beaucoup à contrecarrer cette tendance.

No 93. Neil Swan et A. Glynn, The Costs and Benefits of Industrial Location Grants.

Voir page 3.

EN PRÉPARATION

Le Quatorzième Exposé annuel

Dans la préparation du *Quatorzième Exposé annuel*, qui sera publié au début de novembre, le Conseil s'écartera quelque peu du format adopté au cours des dernières années.

On retrouverait, en effet, dans chaque Exposé une analyse détaillée d'une seule question d'intérêt pour les Canadiens, par exemple l'inflation, et un examen distinct de la performance économique du Canada à la lumière des aspirations manées économiquement à moyen terme. Cette dernière partie prendrait ordinairement une analyse des objectifs économiques — appelés indicateurs de performance — pour un maximum acceptable de croissance économique.

Cette année, le *Quatorzième Exposé annuel* sera consacré entièrement à la performance économique du Canada.

Donnant suite aux options du thème de croissance élaborées dans le Douzième Exposé, et tenant compte des coûts élevés et croissants de l'énergie, il accordera une attention particulière aux difficultés et aux compromis inhérents à toute tentative d'atteindre simultanément cinq grands objectifs économiques : un taux élevé de croissance, une stabilité raisonnable des prix, le plein emploi, une équilibre de la prospérité croissante du pays.

L'Exposé présente une évaluation de la reprise économique actuellement amorcée au Canada et tente de déterminer pourquoi elle a été plus lente que les remontées cycliques antérieures au pays, et plus faible que la relance fédérales de stabilisation en réaction à des taux plus élevés de chômage et d'inflation depuis la fin des années 60. De même, l'Exposé fait le point sur la compétitivité de l'industrie canadienne sur les marchés étrangers et sur le statut du Canada en tant qu'emprunteur sur les marchés internationaux.

On pourra se procurer le *Quatorzième Exposé annuel* par la poste en s'adressant à l'imprimerie et l'édition, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, K1A 0S9, et chez les libraires qui vendent les publications du gouvernement.

La retraite tant attendue . . .

La population du Canada vieillit. Le taux de natalité a augmenté de façon spectaculaire depuis les années 60, et les personnes nées au cours de la vague des naissances qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale prennent de l'âge. Cette tendance pourrait avoir des répercussions considérables sur l'économie canadienne, considérant surtout qu'un accroissement appréciable est prévu dans le nombre de pensionnés par rapport aux effectifs de la main-d'œuvre.

Le Conseil économique s'intéresse depuis longtemps aux conséquences économiques de cette poussée des naissances de l'après-guerre. Il entreprend maintenant une étude

des effets économiques à long terme des politiques relatives au revenu des retraités.

Dans le débat actuel à ce sujet, on s'inquiète de ce que certains aspects des politiques du Canada sur le revenu des retraités pourraient à long terme avoir des implications indésirables pour l'économie, au point même de compromettre le paiement éventuel des prestations. On soutient, par exemple, que la capitalisation insuffisante des politiques relatives au revenu des retraités peut créer un lourd fardeau financier pour les générations futures. C'est pourquoi il convient d'examiner attentivement toutes les modifications envisagées aux politiques à la lumière de leurs répercussions économiques dans l'avenir.

Le Conseil reconnaît que la diversité et la disponibilité des programmes de revenu garanti à la retraite peuvent influencer sur les décisions des gens quant à la durée et l'intensité de leur vie active et quant à la proportion du revenu qu'ils dépenseront ou qu'ils épargneront. Ceci aura des effets sur la taille de notre population active et sur sa productivité dans l'avenir.

Bref, à mesure qu'une proportion croissante de la population devra compter sur les régimes de revenu aux retraités, le taux et la structure de la croissance économique au Canada, de même que la répartition des ressources, pourraient être sensiblement modifiés. Afin de prévoir les ajustements à nos politiques qui pourraient s'imposer au cours des 50 prochaines années, le Conseil examinera divers scénarios et proposera des modes d'application de ces modifications.

. . . le MEER réévalué

Tableau 8-8 (corrigé)
Augmentation nette prévue de la production nationale résultant des entrées aux termes de la L.S.D.R., intervenues de 1970 à 1972, selon diverses hypothèses quant à la «supplémentarité»

Coefficient de supplémentarité	(en milliers)			Emplois prévus résultant des entrées ¹	Valeur ajoutée prévue produite par les emplois créés ²	Dépenses prévues engagées aux termes des entrées	Augmentation (+) ou réduction (-) nette prévue de la production
	40 %	25 %	10 %				
Coefficient de supplémentarité							
				26,4	554	264	+ 290
				16,5	346	264	+ 82
				6,6	138	264	- 126

- 1 En ce qui concerne les entrées intervenues durant 1970-1972, nous avons tenu compte de la proportion de celles qui sont ultérieurement devenues inopérantes en raison du retrait de l'offre par le MEER ou du rejet de l'offre par l'entreprise.
 - 2 Certains analystes prétendent que la valeur des loisirs (forcés) des travailleurs précédemment en chômage devrait être soustraite des chiffres de cette ligne. Nous ne l'avons pas fait. Si, par exemple, les loisirs étaient estimés à \$2,000 par année, la production n'augmenterait pas avant que le coefficient de «supplémentarité» n'atteigne 30 %.
- Source Ministère de l'Expansion économique régionale, *Rapport sur les subventions au développement régional*, mensuel, divers numéros.

LES MEMBRES DU CONSEIL PARLENT...

... de l'avenir
du Conseil et
du débat
constitutionnel



«Le Conseil économique serait un terrain viable pour le 'pluripartisme' au Canada», estime M. Marcel Bélanger qui est membre du Conseil depuis 1971 et dont le mandat a été renouvelé cette année. Pour ce faire, il croit qu'il serait essentiel de changer le mode de fonctionnement du Conseil en orientant certains de ses travaux vers le court terme.

Cette responsabilité accrue du Conseil ne changerait pas cependant la crédibilité dont il a su s'entourer et le travail des membres du Conseil demeurerait sensiblement le même. «Il peut sembler que le gouvernement s'occupe plus ou moins des recommandations du Conseil», de l'avis de M. Bélanger, «mais c'est une fausse impression qui n'est partagée que par ceux qui s'attendent constamment à ce que le Conseil économique ne fasse que des propositions tracassantes.»

D'autre part, M. Bélanger est conscient que la participation de différents groupes d'intérêt à tout organisme de consultation comporte le désavantage d'une certaine dilution du produit. Il croit cependant que c'est ultimement un avantage qui permet au Conseil de garder son objectivité et, partant, sa crédibilité.

Par ailleurs, M. Bélanger s'intéresse au débat qui s'est engagé sur l'avenir constitutionnel du Canada. Selon lui, toute option constitutionnelle s'accompagne de coûts que la population doit être prête à assumer. «Même si je suis fédéraliste, je suis prêt à m'asseoir n'importe quand pour discuter de la séparation éventuelle du Québec si l'on désire parler des coûts qu'elle entraînerait», fait-il remarquer. «C'est faire de la fausse représentation que de prétendre qu'on peut se séparer politiquement et s'intégrer économiquement», conclut M. Bélanger.

Il soutient que le Conseil économique aura un rôle primordial à jouer dans ce débat sur l'avenir du pays en fournissant à la population les données économiques de base.

M. Marcel Bélanger qui est aujourd'hui administrateur de plusieurs sociétés nationales, a œuvré au sein de plusieurs commissions d'enquête nationale et provinciale, dont la Commission d'enquête sur la fiscalité au Québec (1963-1965) et le Comité indépendant de révision des fonctions du bureau du vérificateur général du Canada.

Monopoles : Le Conseil a recommandé que la question des monopoles ne relève plus du droit pénal tel que prévu dans la loi, mais plutôt du droit civil, au Tribunal des pratiques de concurrence. Il a fait remarquer que ses recommandations portant expressément sur les pratiques commerciales et les fusions empêcheraient les entreprises de monopoliser ou de dominer leurs marchés lorsque la chose ne serait pas efficace du point de vue économique. Cependant, «rien ne s'opposerait à ce qu'une entreprise en arrive à dominer le marché ou à s'assurer un monopole, pourvu que ce soit au moyen d'une expansion interne et d'une efficacité supérieure». Le Conseil a ajouté que les cas extrêmes de domination du marché ou de monopole pourraient nécessiter une réduction tarifaire. Une solution plus radicale consisterait, pour le gouvernement, à présenter une loi spéciale en vue de diviser la compagnie en plusieurs parties. Le projet de loi C-42 retient sous une forme modifiée l'interdiction en droit pénal de créer des monopoles, afin d'empêcher les cas extrêmes d'abus du pouvoir monopolistique. Cependant, les cas de prétendues création, consolidation ou extension de monopole seraient soumis à la Commission de la concurrence qui les étudierait en droit civil et proposerait des correctifs au besoin.

Monopole conjoint : Le projet de loi C-43 définit le monopole conjoint comme étant une situation dans laquelle un petit nombre de personnes, non nécessairement toutes associées entre elles, parviennent à un contrôle appréciable d'une partie du marché de leurs produits. Elles peuvent s'être formellement entendues ou non à cette fin, mais leur action consiste à limiter la concurrence tout comme dans le cas d'un monopole. D'après le projet de loi, de telles situations seront rattachées à la Commission de la concurrence pour qu'elle les étudie tout comme s'il s'agissait de monopoles.

Action collective : Le Conseil a recommandé que les personnes et les sociétés touchées par certaines violations de la politique de concurrence puissent réclamer des dommages-intérêts. La première étape du projet de loi prévoyait une disposition à ce sujet. Le bill C-42 va même encore plus loin. Il permet aux consommateurs et autres personnes d'intenter collectivement des poursuites judiciaires pour obtenir des dommages-intérêts.

Cet aperçu montre que le rapport du Conseil a eu une influence importante sur l'optique du gouvernement en matière de politique de concurrence même si ce dernier a néanmoins suivi dans certains domaines une voie différente de celle qu'avait recommandée le Conseil.

1. Conseil économique du Canada, *Rapport provisoire sur la politique de concurrence*, Ottawa, Information Canada, 1969.
2. Lawrence A. Skeeoh et Bruce C. McDonald *Evolution dynamique et approuvisionnement dans une économie au Canada*, Ottawa, Approuvisionnement et Services Canada, 1976.
Note de l'éditeur : L'éditeur remercie M. David McQueen, principal du collège Glendon de l'université York, de son aide pour la rédaction du présent article. Ancien membre du Conseil, le professeur McQueen est l'un des auteurs du rapport du Conseil.

Commission de la concurrence : D'après le rapport du Conseil, seulement cinq grands secteurs couverts par la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions continueraient à relever du droit pénal : la collusion entre concurrents pour fixer les prix, la répartition d'un marché pour empêcher une plus grande concurrence (soit de la part de nouveaux concurrents ou suite à l'expansion de concurrents actuels), la fixation du prix de revente et la publicité trompeuse. Le reste serait étudié en droit civil par le Tribunal des pratiques

La politique de concurrence n'a pas manqué d'engendrer une controverse sur la scène politique canadienne. Depuis 1966, en effet, trois tentatives du gouvernement de modifier la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, et une kyrielle d'études, n'ont pas encore permis de trouver la meilleure façon d'aborder la politique de concurrence.

de concurrence. Celui-ci se composerait d'un maximum de sept personnes. Il serait doté d'un personnel de recherche restreint et pourrait entreprendre des enquêtes générales. Cela augmenterait la tâche des fonctionnaires chargés de contrôler le comportement des agents économiques. Le Conseil ajoutait qu'«il y aurait possibilité d'en appeler d'une décision du tribunal... sur des questions de droit», mais il n'a fait aucune recommandation quant aux appels sur des questions de fait.

Dans le projet de loi C-42, le gouvernement propose un organisme plus vaste, appelé Commission de la concurrence, comptant au plus sept membres permanents et un maximum de cinq membres adjoints. Il n'est prévu aucun personnel de recherche distinct. L'autorité d'amorcer des enquêtes générales relève exclusivement de l'Administrateur au ministère de la Consommation et des Corporations et/ou du Ministre. La procédure d'appel décrite dans le projet de loi ainsi que dans la Loi sur la Cour fédérale semble concorder avec les prescriptions du rapport du Conseil à ce sujet.

Si le projet de loi C-42 était adopté, les fusions disparaîtraient aussi des articles de la législation pertinente relevant du droit pénal. La façon de présenter certains cas de fusion à la Commission de la concurrence pour qu'elle les étudie et qu'elle y remédie au besoin, selon la procédure civile, semble en général semblable à ce que renferment les recommandations du Conseil. Il en est de même pour plusieurs des critères d'appréciation des fusions, bien qu'ils soient exprimés en des termes un peu différents. Cependant, le projet de loi fait expressément allusion à l'«intention des sociétés acheteuses ainsi qu'au fait qu'elles peuvent avoir envahi le marché en question par d'autres moyens que la fusion», ce que ne mentionne pas explicitement le texte du Conseil.

Administrations interdépendantes : Il s'agit de deux ou plusieurs compagnies dont les conseils d'administration ont des membres en commun. Le Conseil a commandé à ce sujet que le tribunal examine ces cas, comme pour les fusions, «lorsqu'ils sembleraient d'un intérêt appréciable du point de vue de la politique de concurrence». De même, le projet de loi C-42 renferme une disposition particulière autorisant la Commission de la concurrence à séparer ces administrations interdépendantes.

Accords de spécialisation et d'exportation : Le rapport du Conseil décrivait la procédure d'examen, par le tribunal, d'accords conclus entre entreprises soit pour spécialiser la production, afin de réduire les coûts, ou bien de s'unir pour exporter des produits afin d'améliorer la position concurrentielle du Canada sur les marchés internationaux. En répondant à certains critères, ces accords pourraient être approuvés officiellement pour une durée limitée.

Le projet de loi C-42 prévoit une procédure à peu près semblable dans le cas des accords de spécialisation, mais non dans celui des accords d'exportation pour lesquels il assouplit plutôt les critères d'exemption.

Industries directement réglementées : En général, le Conseil ne préconisait pas de soustraire certaines industries à la politique de concurrence et de les soumettre à une réglementation publique permanente et directe. En outre, le Conseil recommandait instamment au ministère de la Consommation et des Corporations d'intervenir plus fréquemment, au nom des consommateurs, pour examiner les pratiques des organismes de réglementation. Le projet de loi C-42 et le texte de la première étape que l'a précédé renferment un certain nombre de dispositions qui vont dans le sens de ces recommandations.

Discrimination en matière de prix : Cette pratique consiste à vendre à deux ou plusieurs clients à des prix différents alors que les coûts sont dans chaque cas les mêmes, ou encore à vendre au même prix alors que les coûts sont nettement différents. Soulignant que cette pratique serait nuisible sur le plan économique dans certaines circonstances seulement, le Conseil a recommandé qu'elle fasse l'objet d'un examen exclusivement en droit civil par le Tribunal des pratiques de concurrence.

Par contre, le projet de loi C-42 retient une version modifiée de la disposition du code criminel à ce sujet, comme mesure de dissuasion. Seuls certains cas de «différentiation en matière de prix» sont étudiés par la Commission de la concurrence.

Le débat

sur la concurrence

L'article qui suit présente un aperçu de certaines des principales questions qui alimentent la controverse actuelle au sujet de la politique de concurrence. Il s'agit en somme d'un court exposé rétrospectif, car le Conseil économique n'a procédé à aucun «réexamen» en profondeur de la politique de concurrence. Pour bien comprendre le débat actuel, le lecteur doit étudier tous les documents pertinents, y compris le *Rapport provisoire sur la politique de concurrence*, du Conseil économique, le projet de loi C-42, les mesures législatives et les rapports les plus importants sur la question, ainsi que les principaux jugements rendus par les tribunaux en vertu de la législation sur la concurrence au cours des huit dernières années.

La variété des vues exprimées quant à la forme que devrait prendre la politique de concurrence en a fait l'un des grands sujets de controverse sur la scène politique canadienne. Il y a onze ans, le gouvernement fédéral a demandé au Conseil économique d'examiner la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions qui était très critiquée, et d'en recommander la révision en profondeur. Ce mandat a abouti en 1969 à la publication par le Conseil du *Rapport provisoire sur la politique de concurrence*¹, dans lequel il proposait une nouvelle approche à la politique de concurrence. Néanmoins, le sujet fait encore aujourd'hui l'objet de débats animés et l'on n'a réalisé que des progrès partiels dans l'application d'une nouvelle législation.

Le premier projet de loi qui a suivi le rapport du Conseil a été le bill C-256, présenté en 1971 par l'honorable Ron Bastford, alors ministre de la Consommation et des Corporations. À cause d'une forte opposition de la part des milieux d'affaires, le texte a été retiré l'année suivante.

Sous le régime du ministre Herb Gray, le ministère a expérimenté une nouvelle méthode, divisant en deux étapes la révision de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Les premières propositions portaient sur certaines des questions les moins controversées traitées par le Conseil, questions qui ont été adoptées, avec quelques modifications, sous la forme du projet de loi C-2. Dans l'ensemble,

cette étape s'est alignée sur certaines des orientations générales du Conseil.

Toutefois, les questions plus épineuses que soulevait le projet de loi C-256 de M. Bastford restaient toujours à résoudre. Avant de s'y attaquer, le gouvernement a fait effectuer une nouvelle série d'études dont la plus connue est le rapport Skeoch-McDonald, intitulé *Évolution dynamique et responsabilité dans une économie de marché au Canada*².

À la suite de ces rapports, le projet de loi C-42, représentant la seconde étape de la législation sur la politique de concurrence, a été présenté au Parlement en 1976 par le ministre Anthony Abbott. Depuis, les débats ont repris de plus belle. On se demande notamment si les dernières propositions du gouvernement sont conformes à l'esprit et aux lignes directrices du rapport du Conseil économique et de l'étude de Skeoch et McDonald.

Une brève comparaison entre les mesures préconisées par le Conseil et celles proposées par le gouvernement donne une indication de la tendance générale de la législation. Le résumé de certaines des plus importantes dispositions du projet de loi C-42, que nous présentons ci-dessous, montre que le gouvernement s'est éloigné beaucoup des propositions du Conseil en ce qui touche les monopoles, les monopoles conjoints, et l'action collective.

tique internationale qu'adoptera le Canada. Une réduction tarifaire provoquerait probablement des coûts immédiats en termes de chômage. Cependant, remettre à plus tard de protection pourrait créer des problèmes encore plus sérieux. En conséquence, on croit qu'il faudrait faire une évaluation réalisée des coûts et des avantages probables de l'adaptation, afin de déterminer la meilleure façon d'en engager le processus.

Les porte-parole de l'industrie ont souligné que l'adaptation industrielle au Canada doit affronter un certain nombre de problèmes. On s'inquiète des coûts élevés de la main-d'œuvre au Canada, particulièrement du fait qu'ils excèdent considérablement ceux des États-Unis. Ce facteur contribue à la faible performance de la production canadienne sérieusement à la compétitivité de l'industrie canadienne. En outre, l'incertitude actuelle du climat économique nécessaire à l'adaptation de l'industrie canadienne.

Certaines des sociétés représentées à la Conférence ont déjà réalisé des progrès notables dans l'adaptation au changement. Un représentant de l'industrie de la chaussure a décrit la crise auquel il fait face cette industrie au Canada. Alors que les importations excéderaient probablement 60 % du marché en 1977, un nombre grandissant d'usines ferment en raison d'une absence de demande pour les chaussures fabriquées au pays. L'industrie de la chaussure a donc commencé à rationaliser sa production afin de devenir plus efficace. L'on estime qu'en doublant le volume de la production, les coûts pourraient ainsi être réduits de 15 à 20%. Au cours des deux dernières années, 21 fabricants de chaussures ont fermé leurs portes, et dans une région, 7 compa-gnies collaboraient en vue d'utiliser des services communs. Toutefois, il a fait ressortir que même si l'industrie s'adapte, il lui faut une protection de façon à minimiser le coût du chômage provoqué par ces changements.

A la lumière de cette expérience et d'autres semblables évoquées lors de la Conférence on a observé que l'industrie privée peut faire beaucoup si les sociétés rationalisent leurs opérations en se spécialisant davantage et en réduisant leurs coûts de production. Par ailleurs, les participants ont souligné la nécessité d'une plus grande complémentarité entre leurs efforts d'adaptation et les politiques publiques. Ainsi, certains hommes d'affaires ont noté que la législation du gouvernement fédéral sur la concurrence avait sérieusement entravé les efforts de l'industrie en matière d'expansion et de consolidation en vue de devenir plus compétitive sur le plan international. On estime que l'État devrait soutenir l'industrie et l'aider à s'adapter en fournissant une aide financière et en prévoyant au stade initial une certaine protection tarifaire afin de s'assurer que l'adaptation soit aussi graduelle et harmonieuse que possible.

Néanmoins, comme l'a mentionné un participant, la ligne de démarcation entre la protection assurée pendant le processus d'adaptation et celle qui contribue à freiner le changement est très fine. A la suite de cette Conférence, une chose est certaine : les circonstances exigent qu'un dialogue de ce genre se poursuive de façon continue entre l'industrie, les syndicats, les gouvernements, et les autres groupes intéressés.

Dans son récent rapport, *Vivre ensemble — Une étude des disparités régionales*, le Conseil a conclu que même si le programme fédéral L.S.D.R. (Loi sur les subventions au développement régional) visant à attirer les entreprises dans les régions à chômage élevé a été beaucoup moins fructueux au plan de la création d'emplois que ne l'imprimaient les données publiées, il y a lieu de le poursuivre¹. Dans un document récent², deux économistes du Conseil, Neil Swan et Tony Glyn, expliquent de façon plus détaillée le raisonnement à la base de cette constatation.

Ils attribuent les disparités régionales persistantes de chômage au fait que, dans certaines régions, la demande de biens et services est plus faible qu'ailleurs, eu égard à la capacité de production, de sorte qu'une plus faible portion de la population active réussit à se trouver du travail. Les mesures fédérales de stabilisation, notamment les réductions d'impôt, apportent un certain soulagement, mais aucune de ces solutions n'est à la hauteur du problème. Dans les régions à chômage élevé, elles réussissent rarement à relever la production aussi près de son potentiel qu'ailleurs.

Le programme L.S.D.R. sert donc de complément utile à ces mesures. De plus, il n'est pas préjudiciable aux emplois dans les régions connaissant traditionnellement un faible taux de chômage, car la politique de stabilisation compense à la longue pour toutes les modifications apportées dans ces régions en raison du programme. Par ailleurs, le fait que les personnes qui bénéficient de emplois créés en vertu de la L.S.D.R. auraient peut-être réussi à se trouver du travail en se déplaçant n'infirme pas sérieusement l'utilité du programme.

Néanmoins, malgré la valeur que nous reconnaissons au programme L.S.D.R., d'autres solutions seraient peut-être encore plus fructueuses. En effet, le Conseil a recommandé dans son rapport que les gouvernements provinciaux, dans les régions à chômage élevé, appliquent leurs propres politiques de stabilisation dans le but de combattre le chômage de façon plus efficace.

Même si l'un des tableaux du rapport *Vivre ensemble — Une étude des disparités régionales*, qui traitait du programme L.S.D.R. (le tableau 8-8) contenait un chiffre inexact, cela n'a fait que rendre les résultats légèrement plus favorables au programme L.S.D.R. La correction de ce chiffre ne modifie en rien les conclusions et les recommandations du Conseil. Une version corrigée du tableau apparaît à la page 7.

1. Voir le chapitre 8, «L'aide gouvernementale et la localisation des entreprises» dans *Vivre ensemble — Une étude des disparités régionales*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977.

2. Neil Swan et A. Glyn, *The Costs and Benefits of Industrial Location Grants*, Conseil économique du Canada, document n° 93.

Dans un document publié en 1975², le gouvernement fédéral semblait envisager un seul réseau monopolistique, ou, tout au plus, deux réseaux exploités par une industrie informatique de propriété canadienne. Ce système serait protégé contre toute concurrence et assurerait aux usagers admissibles d'un bout à l'autre du pays la transmission électronique des données.

Le Conseil entretient des doutes sérieux au sujet de cette approche. L'un des dangers est qu'elle risque de mener à l'adoption prématurée de l'un en particulier parmi les nombreux systèmes électroniques possibles. Si divers réseaux de communications étaient autorisés à se livrer concurrence en vue de l'exploitation du système de paiements, il y aurait de meilleures possibilités d'innover et d'expérimenter différents procédés technologiques dans un effort constant pour rendre le système plus efficace.

Le Conseil s'interroge également sur la nécessité d'instaurer le service électronique de paiements dès le début à la grande ur du pays. Tout d'abord, le système ne deviendrait viable que lorsque le nombre d'établissements affiliés serait suffisant pour permettre une exploitation rentable. Au-delà d'une certaine limite, le coût additionnel d'extension de ce service serait trop élevé. Face à des frais excessifs, les usagers éventuels pourraient décider de recourir à des moyens moins efficaces pour satisfaire leurs besoins.

En outre, il est peut-être souhaitable politiquement que l'industrie de l'informatique exploite le système soit sous contrôle canadien, mais cela risque d'être coûteux. Si l'industrie canadienne protégée était moins efficace que ses concurrents étrangers, le prix d'utilisation du système serait plus élevé qu'il ne le devrait. Même si le Conseil appuie la politique d'encouragement de l'industrie canadienne, il estime que cet objectif pourrait être réalisé par d'autres moyens, notamment par des subventions aux producteurs canadiens, et ce, sans que la concurrence en souffre.

Le Conseil convient qu'il y a lieu de planifier la façon selon laquelle le système électronique de paiements devrait éventuellement être mis en oeuvre, mais note qu'il est évidemment impossible de prévoir et de prévenir toutes les difficultés qui pourraient surgir. Les décisions prises trop hâtivement pourraient limiter indument le développement du système. En conséquence, le Conseil recommande l'établissement d'un certain nombre de petits comités spécialisés d'usagers éventuels qui seraient chargés de planifier divers aspects de la mise en oeuvre du système dans lequel ils ont un intérêt commun. Ces comités pourraient s'adapter à l'évolution technologique rapide et tenter de surmonter les obstacles à la flexibilité et à la concurrence au fur et à mesure qu'ils se présentent.

1. Conseil économique du Canada, *Efficacité et réglementation: Une étude des institutions de dépôts*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, n° de catalogue EC22-47/1976F. Pour plus de renseignements, voir D. L. McQueen et J. R. Savary, *Economic Significance of the Computerization of De-post-Taking Institutions in Canada*, Conseil économique du Canada, document n° 87.
2. Gouvernement du Canada, *Vers un système de paiements électronique*, Ottawa, Information Canada, 1975.

L'ADAPTATION

DÉFI POUR L'INDUSTRIE CANADIENNE

A l'heure actuelle, l'un des problèmes les plus urgents pour les fabricants canadiens est l'accroissement rapide de la concurrence que leur livrent les importations en provenance des pays en voie de développement, désormais en mesure de fournir des biens à meilleur marché. Dans certains cas, cette concurrence menace la survie de l'industrie. C'est la principale préoccupation qui s'est dégagée au cours d'une conférence sur l'adaptation industrielle organisée par le Conseil économique et tenue à Montréal, les 27 et 28 juin. Parmi les 49 participants, bon nombre représentaient des industries, telles que le textile et les produits électriques, qui sont particulièrement vulnérables aux importations. Les autres représentaient les gouvernements fédéral et provinciaux, les universités et les associations de consommateurs. Un certain nombre de représentants syndicaux avaient été invités, mais un seul a assisté à la conférence. Le Conseil espérait que ce forum faciliterait une meilleure compréhension des perspectives et priorités divergentes et souvent contradictoires dont il faut tenir compte dans l'élaboration de politiques visant à aider les industries à s'adapter à l'évolution des conditions domestiques et internationales.

Les participants se sont dits d'avis que la solution ne réside ni dans une politique protectionniste, ni dans un libre-échange complet. Ils ont plutôt convenu qu'il fallait viser à un compromis entre ces deux extrêmes, conciliant le désir de satisfaire aux obligations internationales du Canada envers les pays en voie de développement avec la nécessité de protéger les industries canadiennes menacées. Toutefois, même s'ils ont généralement décrit un tel compromis comme étant le résultat d'une coopération entre les entreprises, les gouvernements, les syndicats, et autres groupes intéressés — peut-être par le biais d'une représentation au sein d'une Commission de l'adaptation industrielle — il s'est révélé difficile de déterminer quelle forme il devrait prendre. On a également souligné qu'à l'heure actuelle, les pays industrialisés sont la source d'une bonne partie des pressions exercées sur les producteurs canadiens. Certains participants ont favorisé la ligne dure. Ils sont d'avis que le processus d'adaptation devrait être guidé par les forces du marché à éviter que, par exemple, les industries chancelantes continuent d'être soutenues par des subventions publiques.

D'autres ont prétendu que la création d'un marché intérieur stable où les fabricants peuvent accroître leur efficacité et devenir plus concurrentiels nécessite un certain degré de protection. Ils craignent, en l'absence de ce facteur, que les gains potentiels découlant de la libération des échanges ne puissent suffire à compenser les pertes encourues. Ils s'inquiétaient tout particulièrement du chômage qui se produirait inévitablement si les industries incapables de concurrencer les fournisseurs étrangers étaient forcées d'abandonner la production.

Cependant, on n'a pas manqué de souligner qu'il s'agit posera des problèmes d'adaptation quelle que soit la poli-

BULLETIN CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA

VOL. 1 No 4

ÉTÉ, 1977

ISSN 0702-6633

Bloc-note de l'éditeur

UN AN DÉJÀ!

Il y a presque un an, le premier numéro du Bulletin était imprimé et distribué en un peu plus de 5,000 exemplaires. Depuis, le tirage a doublé si bien que nous en distribuons plus de 10,000. Nombre d'articles ont soulevé beaucoup d'intérêt et de discussions parmi les lecteurs. On a même proposé que le Bulletin soit utilisé comme matériel didactique dans les cours d'économie. Il ressort de l'accueil dont il a été l'objet que le Bulletin a réussi à atteindre son objectif premier, qui était de sensibiliser un plus large public aux travaux du Conseil.

Nous croyons que l'occasion est appropriée de réexaminer la fonction que joue le Bulletin. Il présente parfois les opinions et recommandations du Conseil ou d'autres particuliers sur des sujets courants de caractère économique. Cependant, le Bulletin ne reflète pas nécessairement les opinions des membres du Conseil.

Il ne passe pas en revue non plus toutes les publications du Conseil. C'est l'importance d'une constatation ou d'une observation particulière et son intérêt dans le contexte actuel qui amène l'éditeur à présenter un article délibérément court sur un certain aspect des recherches, plutôt qu'un résumé de tout l'ouvrage. Parfois les renseignements présentés dans un article sont tirés d'un chapitre, d'un rapport, d'un paragraphe d'une étude du personnel ou d'un document, d'une conférence parvenue par le Conseil, parfois on ne compare simplement que les résultats de recherches effectuées soit à l'intérieur, soit à l'extérieur du Conseil.

Contrairement aux rapports de consensus, les études et les documents n'ont pas reçu l'approbation des membres du Conseil et ne portent pas leur signature. Ils exposent les résultats de recherches entreprises par des auteurs particuliers, soit membres du personnel du Conseil, soit employés à contrat. Les documents sont en réalité des documents de travail provisoires qui sont distribués afin que les auteurs puissent bénéficier des commentaires de leurs confrères professionnels.

Au cours de l'année écoulée, nous avons apprécié les commentaires de nos lecteurs, et nous espérons qu'ils continueront à nous faire part de leurs opinions.

LES PAIEMENTS ÉLECTRONIQUES : PROBLÈMES DE TRANSITION

Après s'être adaptés aux chèques, et depuis quelques années aux cartes de crédit, les Canadiens peuvent maintenant s'attendre à une innovation encore plus radicale des services bancaires, soit un système électronique de paiements. Des ordinateurs relieront les établissements de détail aux institutions de dépôts. Ainsi, les paiements pourront être transférés instantanément du compte de l'acheteur à celui du vendeur. Un tel réseau offrirait de nombreux avantages aux usagers. Par exemple, les détaillants auraient la garantie du paiement de leurs ventes et les consommateurs n'auraient pas à transporter de l'argent.

Toutefois, de l'avis du Conseil économique, des problèmes pourraient se présenter éventuellement¹. Suivant les modalités de sa mise en oeuvre, le système pourrait affaiblir la compétitivité et partant, l'efficacité du secteur financier canadien.

... voir page 2

Ce BULLETIN trimestriel est réalisé par la SECTION INFORMATION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA. Il n'exprime pas nécessairement les opinions des membres du Conseil. Les informations et articles qu'il contient peuvent être reproduits sans autorisation. Toutefois, une mention de la source serait fort appréciée.

Pour tout renseignement supplémentaire au sujet du BULLETIN ou de son contenu, s'adresser à :

Section Information
Conseil économique du Canada
Case postale 527
Ottawa (Ontario) K1P 5V6
ou composer : (613) 993-1894

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1977

BULLETIN

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA



VOL. 2/No. 1

DECEMBER 1977

ISSN 0702-6633

THE COUNCIL JOINS THE DEBATE ON CONFEDERATION

The problems and complexities of Confederation are not new. However, it has become all the more pressing to understand and discuss them if Canadians are to work towards acceptable solutions in the current debate on the future of Canada.

Because of its position as a research agency that attempts both to influence policy and to inform the public, the Council believes that it can contribute to this discussion. Accordingly, it has begun research on Confederation, focusing on how different kinds of federal-provincial arrangements affect individual Canadians not only in Quebec but in the West and elsewhere. As well, the Council will investigate how these arrangements can be improved.

Research is planned in a number of areas where major irritants and potential problems exist, such as:

- **The Provincial Effects of Federal Decisions.** The opening of the St. Lawrence Seaway and the Auto Pact are examples frequently used by Quebec economists in arguing that federal decisions over the last twenty years have benefited the rest of Canada, and particularly Ontario, at the expense of Quebec. So far, however, there has not been a detailed quantitative analysis of the effects of these decisions. This project will try to provide such an analysis both for Quebec and for the other provinces.

- **Stabilization Policy.** The Atlantic region and Quebec have long complained that the federal government's fiscal and monetary policies serve the national interest at their expense. The Council's research for *Living Together: A Study of Regional Disparities*¹ lends some limited support to that view. This research will be continued to determine how stabilization policy can be administered in a more regionally appropriate manner.

- **Industrial Performance.** This study investigates how changes in federal-provincial arrangements might affect the success of particular industries in each region, taking into account interprovincial trade, exports, imports, tariffs and subsidies, productivity performance, and costs, as well as other market conditions. A number of major industries will be analyzed to determine what the costs and benefits of any major changes might be to producers and consumers across Canada.

- **Labour and Investment Mobility.** Fears have been expressed that if Quebec separates there could be an exodus of skilled labour and capital investment from Quebec which

may affect other regions as well. Similar concerns have been voiced if Quebec remains in Confederation in radically altered form. This project assesses the validity of such fears, investigating how changes in federal-provincial arrangements might, through their impact on labour and capital flows, affect the economic welfare of different regions in Canada.

- **The Cost of Decentralizing the Provision of Public Goods.** Greater provincial autonomy would involve some duplication in the provision of services which are now furnished through federal government departments. The two most obvious examples are National Defence and External Affairs. This study evaluates the importance of such duplication costs, using various hypotheses about the degree of provincial autonomy.

Other projects now underway include an historical political view of the current crisis, as well as research on financial markets, agricultural policies, the location and ownership of federal assets and debts, the income benefits of Canada's interprovincial trade, and an international perspective on federal-provincial arrangements.

The results of these research projects will be disseminated through working papers, staff studies, speeches, and conferences. This reflects the primary objective of the Council: to provide on an ongoing basis some of the information that the Canadian public requires if it is to assess and respond to the crisis now facing Confederation.

1. Economic Council of Canada, *Living Together: A Study of Regional Disparities*, Ottawa, Supply and Services Canada, 1977.

INSIDE . . .

- The Economic Council's *Fourteenth Annual Review* assesses the Canadian economy and the problems — including unemployment and poor industrial competitiveness abroad — that confront it as it heads *Into the 1980s*. page i
- Despite the many government programs designed to redistribute income, a study done for the Economic Council shows that total pre-tax income was less equally divided among Canadian families in 1973 than in 1965. page 2

INCOME INEQUALITY CONTINUES

Even though governments have been committed for some time to a more equitable distribution of income among Canadians, research recently completed for the Economic Council* reveals that total pre-tax income was less equally divided among Canadian families in 1973 than in 1965. This occurred despite the many government programs which redistribute income. It is true that a more equal distribution of income does not always connote a more equitable situation. Nonetheless, the authors of this research, David Henderson and Robin Rowley, regard it as desirable insofar as it reduces the number of families living in poverty.

While government transfers through programs such as Old Age Security, Family Allowances, and Unemployment Insurance helped raise the *average* levels of family income from 1967 to 1973, they did little to improve the *equality* of income distribution. In fact, the authors observe that more

liberal unemployment insurance benefits actually caused payments to be reallocated towards higher income families.

They find that much of the trend towards greater inequality in the distribution of total income is attributable to major shifts in family structure which were occurring at this time. The most important of these — in terms of their impact on income distribution — were changes in family size and the relative number of earners per family.

The average family size declined steadily from 3.4 persons in 1965 to 2.9 persons in 1973. By contrast, the average number of earners per family remained fairly constant at around 1.3 to 1.4 persons. Therefore, the average number of earners increased relative to the size of the family unit.

To a certain extent, the trend towards smaller family units reflected the fact that more persons were living

alone, particularly those over age 65 and under 25. Since the authors find that income going to smaller family units is less equally distributed than that going to larger family units, they conclude that this trend contributed to the increase observed in the inequality of the distribution of income.

In addition, they note that the proportion of female-headed families grew over this period from 16.7 per cent of all families in 1965 to 20.7 per cent in 1973. The average income of these families, already less than half that of male-headed families, increased at a slower rate over this period than the rate observed for the male-headed families.

The authors are continuing their work in this area. But their observations to date indicate that certain groups may need more selective support measures if Canadians are to achieve their goal of a more equal distribution of income.

*D.W. Henderson and J.C.R. Rowley, *The Distribution and Evolution of Canadian Family Incomes, 1965-1973*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 91.

AVERAGE TOTAL INCOME OF FAMILY UNITS, BY AGE AND SEX OF HEAD OF FAMILY, CANADA, 1967 AND 1973



THE TREND TO INDUSTRIAL DEMOCRACY IN CANADA

Industrial democracy is one area of labour relations in which there is no clear-cut ideological split between management and labour. Broadly defined, this concept consists of breaking down the traditional dichotomy between labour and management to allow workers more authority and involvement in structuring and controlling their work environment.

Neither group has embraced this notion wholeheartedly. Some managers contend that such an institution would be too unwieldy and that, far from improving productivity, it could actually lead to greater inefficiency because lengthy consultation sessions would cut into time spent on the job. Union leaders have argued that participation is merely another management ploy to exploit workers and to undermine the role of unions. Even workers themselves have expressed misgivings about their ability and desire to participate in such a system.

Growing Interest

But advocates of this new system of worker-management relations are gaining ground in Canada. Keith Newton, an economist with the Council, notes the increasing interest in industrial democracy in a recent paper.¹ He attributes it in part to the unhealthy state of the Canadian economy. Faced with continuing high inflation and unemployment, lagging growth rates, and industrial disputes, many Canadians regard industrial democracy as a means towards a more co-operative and hence more productive relationship between labour and management.

As well, the Canadian Labour Congress has focused public attention on participation with its demand for a tripartite planning body at the national level. Although the government has not agreed to the specific CLC proposal — a Social and Economic Planning Council comprised of business, labour, and government representatives — there have since been a series of tripartite meetings and the government seems to be considering some form of multi-partite consultation. The introduction of joint decision-making at the national level² would probably set an example for the private sector.

Even though attitudes are changing, Dr. Newton expects that industrial democracy is not likely to find widespread acceptance without considerable debate. Canada has been relatively slow to reach this stage of management-labour relations. In most European countries, worker participation occurred more than two decades ago either through

voluntary initiatives, as in Britain and Denmark, or through legislation, as in Germany. Consequently, Canada now has a wide range of varied experience to assess and draw upon.

Forms of industrial democracy

In Dr. Newton's opinion, industrial democracy can and should be tailored to meet the unique needs of each environment. He cautions that Canada should not try to duplicate a form of industrial democracy simply because it has proven successful elsewhere. He points out that participation can take many forms in practice. For example, there are differences in how industrial democracy is initiated and operated. It may be the result of statutory provisions, as with works councils and safety committees. Or contractual agreements or informal arrangements may give rise to voluntary institutions such as committees for joint consultation and negotiation. Whether they are legal or voluntary, these arrangements may be instituted at several levels: the factory, the firm, or the industry.

The characteristics of the work place decide its potential for worker participation. In the case of the firm, Dr. Newton describes four determinants: the autonomy of the enterprise, its size, technology, and organizational structure. For example, smaller firms may be more conducive to communication and co-operation than larger firms, which are likely to have more rigid regulations and more remote, impersonal supervision.

Whether or not the firm reaches its potential depends on what Dr. Newton calls "human factors." That is, how willing workers are to participate and how amenable management is to their participation.

Already, many firms across Canada are implementing innovative work arrangements, such as job enrichment and flexible hours, which give workers more control over their work environment. Dr. Newton believes that such innovations will become more frequent. At the plant level, there seems to be a clear preference for an evolutionary and voluntary growth of industrial democracy so that it meets the particular requirements of individual organizations.

1. Keith Newton, *The Theory and Practice of Industrial Democracy: A Canadian Perspective*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 94.

2. Note the Council's recommendation on this subject in its *Fourteenth Annual Review: Into the 1980s*, p. 91 (Ottawa, Supply and Services Canada, 1977).



RESPECTING NATIVE CULTURES IN DEVELOPMENT

The recent debate over which, if any, Arctic gas pipeline route should be chosen has set a precedent for the process of development decision-making in Canada according to Dennis Paproski, an economist on the Council's staff. Through the *Berger Inquiry* and the *National Energy Board Report*, Canadians were made aware of the great wealth and extreme vulnerability of the North and its people. In particular, public attention was focused on the plight of native peoples when development is planned that could endanger their traditional lifestyle. The decision to reject or indefinitely postpone all but one of the pipeline proposals reflected the fact that the potential environmental and social effects of development had been considered as well as the economic impact. In Mr. Paproski's opinion, it is unlikely that any future large-scale development proposals will be able to proceed solely on the narrow basis of economic criteria.

"all human beings have a right to participate fully in those decisions on economic and social development which will shape their lives and environment"

In a recently completed paper,* he argues that "all human beings have a right to participate fully in those decisions on economic and social development which will shape their lives and environment." Specifically, he believes that indigenous peoples can provide valuable information on the potential impact of development. They must be actively encouraged to

contribute to the decision-making process if there is to be a balanced evaluation of alternative proposals for development in frontier areas.

But formal hearings held in urban centres remote from the relevant frontiers will not serve this purpose well because, in such a setting, native groups will tend to rely on outside advisors to score their bargaining points. To know the genuine concerns of native peoples, independent public inquiries must be established to listen to them in their own communities. In this setting, the onus should be on development proponents or on public authorities making the final decision to prove whether these concerns are valid.

Mr. Paproski points out that it is difficult to estimate the monetary cost of alternative development proposals. Especially during periods of inflation, cost projections tend to be too low — projects such as the Montreal Olympic Games and the James Bay Development show that cost overruns can be considerable. We can be even less certain of the environmental and social impact of development.

Because of their lifestyle, native peoples have long recognized the importance of maintaining a balance between their demands upon nature and the capacity of nature to renew itself. This continuing dependence on renewable resources tends to breed a conservationist attitude towards large-scale change in economic activity — an attitude which makes them well qualified to serve as "resident experts" on whether unacceptable environmental damage is likely to result from development.

It is particularly important to include native peoples in the decision-making process since they will be most severely affected by the social change

entailed by development. The most traditional groups can expect abrupt changes in their social mores, with a rapid deterioration in individual morals and community cohesion. This may be reflected in sharp increases in the rate of alcoholism, family break-up, and violence. There may be some social benefits. For example, construc-

... native people have rarely realized sustained economic benefits without having politically and legally recognized claims to the resources of their area.

tion of the development project will create new employment opportunities for native peoples. But this type of work is short-lived and they are not likely to have the requisite skills to qualify for longer term jobs.

Mr. Paproski notes that native peoples have rarely realized sustained economic benefits without having politically and legally recognized claims to the resources of their area. Recognition of their proprietary rights would give them greater influence over the way in which development is undertaken and would ensure that they were compensated for the exploitation of their land. Such a situation would encourage socially and environmentally consistent development attitudes and performances.

*Dennis M. Paproski, *Weighing Conflicting Concerns in the Context of Frontier Development*, Economic Council of Canada, discussion Paper No. 96. A somewhat revised version of this paper will be published in the April 1978 issue of *Natural Resources Forum*, a journal of the Centre of Natural Resources, Energy, and Transport of the United Nations.

B.C. COUNCIL MEMBERS DISCUSS . . .

. . . the West's view of Canada

The West has lived with a feeling of economic discrimination for most of the time that it has been in Confederation according to Pat Carney and Charles J. Connaghan, two members of the Economic Council who live in British Columbia. In Ms. Carney's opinion, "the West survives mainly by ignoring a lot of the rest of the country." The standard Western reaction is that if there is any economic justice the locus of economic power will eventually shift westward and Central Canada will get its due for having ignored its resource-rich Western partners.

She believes that a major difference between the West and Central Canada is in their outlook on trade policy: the West depends on free trade and views Ontario and Quebec as relying on protected markets. "There is a real concern that Ottawa talks free trade and actually implements protectionist policies."

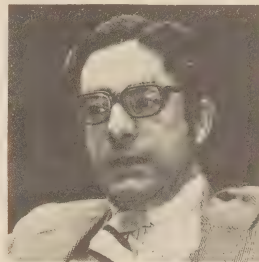


**"the West survives
mainly by ignoring a
lot of the rest of the
country."**

This helps to explain the West's response to recent discussion about the need to develop a national industrial strategy. Ms. Carney maintains that "No industrial strategy would suit the West unless it had two components: one of them is emphasis on free trade and the other is the Lougheed argument for being able to upgrade and manufacture our resources in place — in the West."

In Mr. Connaghan's opinion as well, a national industrial strategy would have to be tailored to meet the needs of each region. He says that British Columbia could develop a manufacturing sector based on processing the province's natural resources. He contends, however, that a broader manufacturing base would not be feasible because British Columbia is isolated from Ontario, Quebec and the adjoining northern United States — the main markets for many manufactured goods. As well, because British Columbia's wage rates are traditionally higher than elsewhere in Canada, its goods are less likely to be competitively priced.

Mr. Connaghan does not believe that Westerners blame federal policies for slowing British Columbia's trade association with the Pacific rim countries. He observes that British Columbia has often enjoyed captive external markets for its natural resources. Now that other suppliers have entered the mining, fishing, and forest products industries, it must mount a more energetic sales campaign if it is to preserve its markets. Both he and Ms. Carney note that British Columbia, like the rest of Canada, must also improve its productivity if its goods are to be internationally competitive.



**"British Columbians. . .
really don't want Que-
bec to separate."**

Ms. Carney anticipates that the debate on Confederation will benefit the West by creating the climate for negotiation of a "more regionally structured Confederation." She says the West does not view the problem as being restricted to English versus French Canada. "The Confederation debate is perceived in the West as an economic debate. It is not seen in the West only as a cultural debate. This is a very clear difference." If the situation is to be resolved satisfactorily for the West, it must result in more economic decentralization.

Mr. Connaghan, however, believes that this one-sided view of the debate is disappearing among Westerners. "There is a greater awareness today about the realities of the situation," he says. "British Columbians are very proud of this country. They really don't want Quebec to separate." Although he is not certain that the solution lies in rewriting the constitution, he warns that if this step is taken British Columbians will want the same kind of treatment as the rest of Canada. Giving Quebec special considerations might temporarily ease the situation, "but ten years from now we might have a greater constitutional problem."

He realizes that neither the federal government nor the Quebec government can provide a solution because each is locked into a political position. Therefore, he suggests that the other nine provinces should adopt the role of mediator. He is concerned, however, that there is little time left, that "in our thinking we are about five years behind and we've only got about a year to act."

Ms. Carney is President of Gemini North Ltd. in Vancouver and Mr. Connaghan is Vice-President of Administrative Services at the University of British Columbia in Vancouver.

The following **ANNUAL REVIEW** and **STUDY** have been published by the **Economic Council of Canada** over the last three months. They can be obtained through **Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, K1A 0S9**. **DISCUSSION PAPERS** are available in limited number in the language of preparation through the **Public Relations Section, Economic Council of Canada** (tel. (613) 993-3591).

ANNUAL REVIEW

Fourteenth Annual Review: Into the 1980s. (EC21-1/1977, \$2.00 in Canada, \$2.40 elsewhere)

See pages i to vi.

A STUDY

Gérard Hébert, *Labour Relations in the Quebec Construction Industry, Part I.* (EC22-52/1977-1, \$5.00 in Canada, \$6.00 elsewhere)

This is the first of a three-part study which examines the unique character of the system of labour relations in Quebec's construction industry and the province's experiments with job security. This volume consists of a history and analysis of the system in order to determine its general situation.

EIGHT DISCUSSION PAPERS

No. 94. Keith Newton, *The Theory and Practice of Industrial Democracy: A Canadian Perspective.*

See page 3.

No. 95. Jean-Michel Cousineau and Robert Lacroix, *L'impact de la politique canadienne de contrôle des prix et des revenus sur les ententes salariales.*

This study finds that up to the end of the first quarter of 1977 Canada's wage and price controls successfully restrained the rate of money wage increases in major private and public collective agreements. Although the impact of controls was progressive in both sectors, it was felt more rapidly in the public sector.

No. 96. Dennis M. Paproski, *Weighing Conflicting Concerns in the Context of Frontier Development.*

See page 4.

No. 97. Norm Leckie and Keith Newton, *Determinants of Work Hours in Canada.*

The authors find that the trend to a shorter work-week is decelerating. If it is to continue, it must be accompanied by improved productivity so that output levels can be sustained even with the prospect of slower growth in the work force.

No. 98. Glenn P. Jenkins, *Capital in Canada: Its Social and Private Performance 1965-1974.*

Using estimates of the social and private returns from capital in Canada during the 1965-74 period, the author measures the tax revenues gained from foreign-owned capital. As well, he evaluates public investment projects by calculating the social opportunity cost of government funds.

No. 99. Gordon Barker and Richard Beaudry, *Maintenir, rompre ou . . . faire l'unité canadienne ?*

The authors present a largely annotated bibliography of close to 800 books, articles, speeches, and official documents which explore the diverse aspects of national unity in Canada — historically, currently, and with a view to the options for the future.

No. 100. Keith Newton and Norman Leckie, *What's QWL (Quality of Working Life)? Definition, Notes and Bibliography.*

The growing multidisciplinary interest in QWL has resulted in a flood of literature on this subject over the last decade. To restore some order for the would-be researcher, a definitional framework of QWL is provided with notes on the various topics covered and extensive accompanying references.

No. 101. J. M. Mintz, *The Measure of Profitability in Canadian Banks.*

The author calculates the rate of return to shareholders' capital to determine profitability in banking and finds that Canadian banks earned higher profits after 1967 than other deposit institutions in Canada and the United States. Several factors are examined to determine the reasons for this.

BULLETIN

is produced quarterly by the **INFORMATION SECTION OF THE ECONOMIC COUNCIL OF CANADA** and distributed free of charge. **It does not necessarily reflect the views of Council Members.** These articles may be reproduced without special permission. However, a credit would be much appreciated.

If you would like to receive the **BULLETIN** or to obtain any additional information, please contact:

Janet Ritchie, Editor
Information Section
Economic Council of Canada
P.O. Box 527
Ottawa, Ontario K1P 5V6

or phone: (613) 993-1894

© Minister of Supply and Services Canada 1977

INTO THE 1980s

In its *Fourteenth Annual Review*, entitled *Into the 1980s*, the Economic Council of Canada examined the recent unsatisfactory performance of the Canadian economy and concluded that, without policy changes and major new initiatives, there is little hope for improvement over the next five years. The following article summarizes the Council's findings and recommendations.

Despite some easing of inflation over the last two years, Canada's recent economic performance has been lacklustre by comparison with almost every other western industrialized nation. The problems Canadians now face are two-fold. In the short term, the federal and provincial governments must take stronger action to restore confidence in the economy and bolster recovery. But this recovery will not be sustained over the long term unless deep-rooted weaknesses in the economy are resolved.

Inflation is expected to average 7.5 per cent for 1977 — a disappointing level compared to the government's original goal of 6 per cent when its anti-inflation program was introduced. Rising food and energy prices, along with higher import costs resulting from the depreciation of the Canadian dollar, have contributed to this increase.

The "shock" effect of wage and price controls has succeeded in curbing inflationary pressures and expectations. Wage settlements were more directly and visibly affected than prices and profits, but this was because annual increases in wages and unit costs were originally far out of line with productivity gains. Furthermore, profits grew moderately because of slow business conditions and idle capacity rather than as a result of penalties imposed by the Anti-Inflation Board.

There is little evidence, however, that controls have distorted the wage structure. On the contrary, they have prevented groups that exercise market power — often in the public sector — from imposing exorbitant demands that would have led to higher prices and taxes.

After the controls program is phased out, containing inflation will continue to be a major objective for federal

stabilization policy. As well, reducing unemployment rates to the lowest possible levels must remain a primary target. In 1977, there were about 300,000 more persons in the labour force than in 1976, representing a relatively modest increase of 2.6 per cent. But the increase in job openings is only expected to be 1.4 per cent, or 180,000 jobs. As a result, 120,000 would-be workers will not be able to find jobs and the unemployment rate will continue to be over 8 per cent.

Labour Market Indicators, Canada, 1974-77

	1974	1975	1976	1977 ¹
	(Per cent)			
Increase in working-age population	2.8	2.7	2.4	2.2
Participation rate ²	60.5	61.1	61.1	61.4
Increase in labour force	4.2	3.7	2.5	2.6
Increase in employment	4.4	1.9	2.3	1.5
Unemployment rate	5.3	7.0	7.2	8.0

1 First nine months of 1977 only.

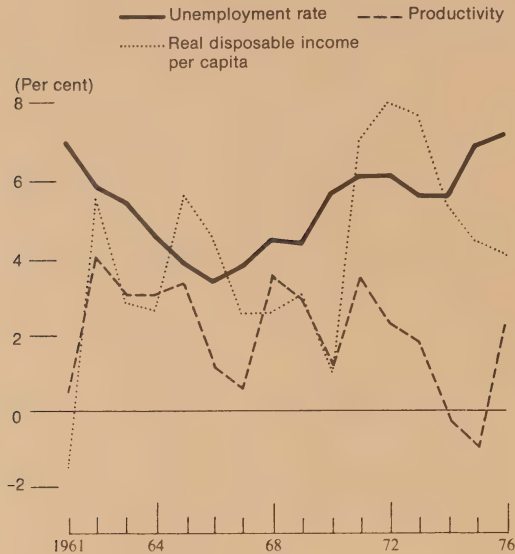
2 Labour force as a proportion of working-age population.

Source: Data from Statistics Canada.

Personal incomes reflect these poor employment conditions. In 1975, the average total income for Canadian families rose by 11 per cent from the previous year to \$13,500 — barely matching the increase in inflation that year. While there was a significant improvement in real earnings in 1976, resulting from stepped-up economic activity and slowing inflation, it is unlikely that the overall

pace of improvement in family well-being that occurred in the early 1970s will be repeated in the years immediately ahead.

Annual Unemployment Rate and Annual Change in Productivity and Real Disposable Income per Capita, Canada, 1961-76¹



¹ Productivity is defined as output per person employed. Data on employment (for the measurement of productivity) and the unemployment rate for the years 1960 to 1965 are based on the old Labour Force Survey, while data for subsequent years are based on the revised Survey.

SOURCE: Based on Data from Statistics Canada.

Gloomy Outlook

Using the CANDIDE macroeconomic model, a "reference scenario" can be projected to simulate Canada's economic performance over the next five years in the absence of any unforeseen developments or policy changes.

Since Canada's economic performance is very sensitive to fluctuations in international economic activity, the fact that the external outlook is not very encouraging has a significant impact on the scenario. It appears unlikely that the United States will be able to maintain its present rate of recovery much beyond this year. By the early 1980s, the growth rate of its gross national product in constant dollars (GNP) will probably have slowed to 3.5 per cent. Inflationary pressures and unemployment will remain major preoc-

cupations for everyone, making it necessary to avoid excessively stimulating demand.

The reference scenario is also based on four assumptions about the domestic environment from 1978-82:

- more people will enter the labour market, compensating for a slower growth in the labour force. The net immigration rate will remain at 100,000 persons a year;
- personal income tax rates will remain unchanged and wage and price controls will gradually be phased out;
- the Bank of Canada will allow the money supply to expand at a rate consistent with the growth in nominal GNP;
- the Canadian dollar will continue to float at its average 1977 level.

Based on these assumptions, the reference scenario reveals that the outlook for the next five years is not very promising. After a modest export-led recovery in 1978 and 1979, growth in the GNP should gradually slow to about 4 per cent in 1982. Because of the moderate growth in real expenditures expected over the next five years, employment is unlikely to increase more rapidly than the labour force. Consequently, unemployment will probably remain above 8 per cent throughout this period.

The consumer price index is not expected to drop below 6 per cent until 1982, reflecting the anticipated high inflation rates in other countries and continued pressures on domestic prices even after controls are lifted.

Moreover, Canada's foreign debt will continue to grow and the current account of the balance of payments will probably record an annual average deficit in the order of \$6 billion in current dollars during the 1977-82 period. In short, according to the reference scenario, Canada's economic performance is not expected to improve over the next five years.

Options

Policy changes are then introduced into the simulations in order to assess their impact on the economy's gloomy outlook. Six additional scenarios are developed, incorporating the traditional monetary and fiscal options used by policy-makers. Two are based on a change in monetary policy, three implement new fiscal measures, and one combines both types of measure.

A. Income Tax Cuts with Higher Government Spending

An increase in government expenditures was combined with a personal income tax reduction totalling about \$2 billion. The slowdown in government spending resulting from the 1976-77 restraint is assumed to continue next year; however, expenditures are assumed to return to their former levels in 1979. This expansionary scenario would create a strong growth in demand and a concomitant sharp drop in unemployment, which would reach 6.5 per cent by

1982. But these improvements would be achieved at the cost of higher inflation, which would average 7.3 per cent a year until 1982, and larger balance-of-payments deficits leading to further depreciation of the Canadian dollar.

B. Income Tax Cuts Only

In this scenario, economic recovery would occur mainly as the result of increased expenditures by the private sector. The result would be higher consumption and investment and lower unemployment. Greater private spending would, however, also stimulate imports, leading to further deterioration in the current account deficit and higher inflation.

C. Income Tax Cuts with Sales Tax Reductions

Here, the reduction of income taxes was accompanied by a decrease in provincial sales tax of 1 percentage point for most items excluding alcohol, gasoline, and cigarettes. In this scenario, the inflationary impact of higher consumer spending resulting from the income tax cuts is partly offset by the reduced sales taxes on consumer goods. There would, however, still be problems in the balance of payments and provinces and businesses would have to seek long-term foreign capital to compensate for growing current account deficits.

D. Income Tax Cuts with Tighter Monetary Policy

This mixture of stimulative budgetary measures and monetary restrictions also raises problems. Assuming that the average annual growth of the money supply would be limited to 9 per cent over the next five years, inflation would drop to 6.4 per cent by 1982. But with increased imports resulting from higher consumer spending, the current account balance-of-payments deficit would continue to grow. Moreover, by exerting upward pressure on interest rates, this strategy could adversely affect business investment and residential construction. As a result, unemployment would likely average 8 per cent throughout the period.

E. Tighter Monetary Policy

If the objective is to lower inflation, the most effective policy next to controls is a tighter monetary strategy. This was simulated here by limiting the annual growth of the money supply to an average rate even lower than in the preceding scenario — 8.3 per cent — over the 1977-82 period. Of all the scenarios, this reduces inflation the most — to 6.2 per cent by 1982. Consumers would benefit in real terms from slower increases in prices of imports as well as domestic goods. But workers would lose because rising interest rates would restrict the investment growth necessary to create employment. Higher interest rates of course would encourage larger inflows of foreign capital and to some degree offset restrained domestic investment, causing upward pressures on the exchange rate.

F. Expansionary Monetary Policy

An alternative to fiscal stimulation is monetary expansion. In this final scenario, the money supply was allowed to grow at an average annual rate of 13 per cent. This would improve private investment and consumer expenditures, and unemployment would fall to 7.2 per cent by 1982. But these benefits would tend to be offset by stronger inflationary pressures and further depreciation of the Canadian dollar.

The Lesser Evil

It is evident that, used alone, none of these policy options appear to be entirely satisfactory. None of them can simultaneously reduce unemployment and inflation, and achieve a sound equilibrium of the current account balance over the next five years. At best, they may alleviate the adverse effects of some of these problems but usually worsening others, and they cannot eliminate the more fundamental weaknesses which undermine economic recovery. Unless additional structural changes are introduced, the inflation/unemployment dilemma will persist.



"ALL OF THE ABOVE"

---copyright 1977 by Herblock in The Washington Post

Renewed cyclical strength in the economy is necessary, however, before these structural adjustments can be made. For this reason the Council recommends that, in addition to the measures proposed by Finance Minister Jean Chrétien in October, further stimulative action be taken by the federal and provincial governments in the years 1978-79 and 1979-80. Hence it rejects the scenario which would employ tighter monetary policy alone (Scenario E), since this would constrain economic activity.

The Council warns, however, the governments must move rather cautiously to stimulate the economy. An expansionary monetary policy — such as that described in Scenario F — would not be acceptable because it would renew inflation and cause a new depreciation in the Canadian dollar. Nor would higher government spending, such as occurs in Scenario A, be desirable because of the public's generally dim view of increasing government expenditures.

Rather, the Council endorses stimuli that favour the private sector. Therefore, it proposes:

... that the Bank of Canada maintain its present policy of limiting the growth of the money supply and that, as inflation rates fall, the Bank continue to shift the target rate downward. (Recommendation 1)

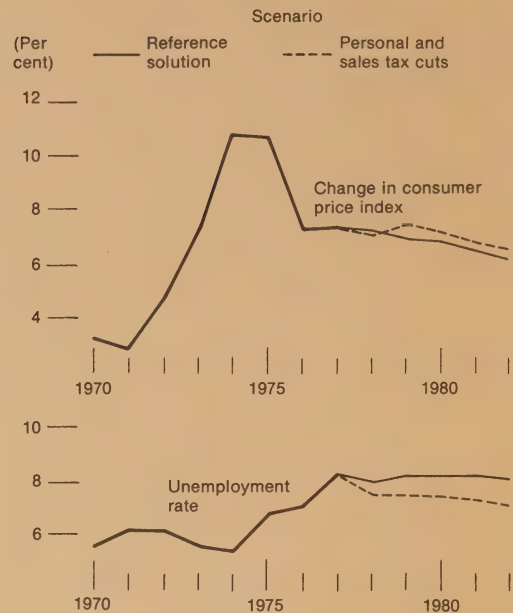
... that, over the next two fiscal years, the federal and provincial governments implement permanent personal income tax cuts that would increase the annual disposable incomes of consumers by a total of \$2 billion in addition to reductions resulting from indexation. (Recommendation 2)

... that provinces reduce their sales taxes by at least 1 percentage point on taxable consumer goods and services other than such items as gasoline, alcohol, and cigarettes. (Recommendation 3)

As the cyclical problems are overcome and the economy becomes stronger, structural issues, such as the need for industrial adaptation, may be more easily resolved. But the complexity and the interrelatedness of these issues will require considerable discussion and compromise between governments, producers, consumers, and other affected interest groups since the solution to one problem will almost invariably raise others. Hence, the Council calls for better consultative mechanisms between these groups, proposing:

... that the federal government, together with representative organizations, establish appropriate advisory and consultative mechanisms (with adequate staff resources) to examine serious long-term structural issues. (Recommendation 4)

Change in Consumer Price Index and Unemployment Rate in Two Medium-Term Scenarios, CANDIDE Model 1.2M, 1970-72



SOURCE Estimates by the Economic Council of Canada, based on data from Statistics Canada.

The structural problems that Canadians will be confronting include:

International Competitiveness

Canada's prosperity depends on its ability to compete in foreign markets. Yet its international trade prospects are considerably less favourable today than they were a decade ago.

In the late 1960s and early 1970s, Canada's merchandise trade receipts offset deficits in the service account, leaving the overall current account balance of payments reasonably viable. Recently, however, very heavy long-term debt borrowing in foreign capital markets greatly increased Canada's debt service repayments abroad. Together with Canadians' penchant for travelling abroad, this has seriously worsened the service account deficit.

The deceleration in merchandise receipts can be attributed to a number of factors. In the early 1970s the food and commodity price boom brought very substantial income gains with relatively little increases in sales volumes.

These gains inflated Canada's export receipts and masked the fact that Canada was losing ground in the United States and world markets. When prices dropped after 1973 the seriousness of the situation became more apparent. In addition, Canada changed from being a net exporter of oil to being a net importer. This turnaround alone meant a net loss of \$2 billion between 1974 and 1975.

Moreover, manufacturing unit costs have risen much faster in Canada than in the United States. Average hourly

Current Account Balance, Selected Years, 1961-77

	1961	1966	1971	1976	1977 ¹
Current account	-928	-1,162	431	-4,187	-4,786
Merchandise trade	173	224	2,563	1,089	2,260
Service transactions	-1,029	-1,438	-2,398	-5,798	-7,452
Travel	-160	-60	-202	-1,191	-1,772
Interest and dividends	-551	-822	-1,141	-2,491	-3,174
Freight and shipping	-82	-65	-12	-173	-148

1 Estimates based on data for the first half of 1977.

Source: Data from Statistics Canada.

earnings in Canadian manufacturing are now among the highest in the world. Lack of entrepreneurial ingenuity and insufficient modernization of the industrial structure have also contributed to Canada's poor competitiveness internationally. As well, the continuing preference of Canadians for imported manufactured goods has created a further strain on the trade balance.

The depreciation of the Canadian dollar helps to discourage imports and provide real income gains to Canadian exporters. But since Canada tends to be a price taker for many of its main exports, particularly wheat and newsprint, it is not clear that depreciation will increase sales volumes abroad so that employment in these industries can be sustained.

Greater control over costs is needed, along with plant modernization, more vigorous export sales promotion, and encouragement for tourism within Canada. To gain wider access to export markets, it may be necessary to move towards greater specialization in somewhat fewer products. The growth of developing countries is already altering traditional trade patterns. If Canada is to take advantage of these growing markets, it will also have to take more imports of labour-intensive manufactured goods from these countries. This leads to the next major structural problem...

Industrial Adaptation

In this difficult economic period, protectionist sentiments have hindered GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) negotiations to reduce tariff and non-tariff barriers. Canada is only one of many industrial countries that have resorted to non-tariff barriers to protect

employment, particularly in the textile and clothing industry. Although Canada has been devoting much of its efforts to persuading the United States to ease its restrictions on Canadian exports, there is no clear plan to promote the adaptation of Canadian industry to the trade concessions to which Canada would agree in return.

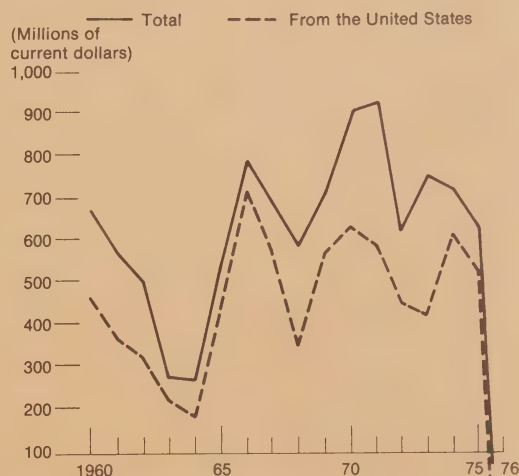
It is generally acknowledged that increased protectionism would be self-defeating since it would entail subsidizing weakly competitive industries at the expense of more competitive, largely export-oriented groups. The long-term advantages from reduced trade barriers and increased specialization, productivity, and real income appear to be enormous. In the short term, however, the increased import competition can result in hardship and economic loss for firms, labour groups, and communities that must somehow be offset or compensated.

As a first step towards facilitating this adjustment and strengthening Canada's economic competitiveness, there is a strong case for the federal and provincial governments to try to harmonize their attempts to achieve more balanced and co-ordinated industrial strategies. Such an effort would be particularly useful with regard to investment incentives, regional development, and manpower policies.

The Balance of Payments and Foreign Borrowing

The immediate situation is one of persistent excess capacity, slow consumer spending, and high capital costs relative to profits — all of which discourage renewed business expenditure and investment. Over the long term,

Direct Foreign Investment Flows into Canada, 1960-76



SOURCE: Based on data from Statistics Canada.

however, Canadians must save at considerably higher rates than their American neighbours to support the greater capital formation required by Canada's industrial structure. Many firms and some entire industries must be modernized if they are to continue to be competitive internationally. As well, recent developments in the field of energy and its conservation, together with the need to meet expected world demands for energy and raw materials, will require increased levels of investment.

Traditionally, Canadians have been able to supplement their domestic savings with foreign investment to meet their capital needs. However, Canada no longer seems to be viewed as the desirable location for capital that it once was. With declining inflows of equity capital from abroad, Canadians have come to rely much more on debt borrowing. But, as was observed earlier, debt repayments have further exacerbated the widening current account deficit. Hence, unless the patterns of domestic savings and expenditures are radically altered and Canada's international competitiveness improves, there will probably continue to be heavy reliance on foreign borrowing well into the 1980s. A real question for Canadians therefore is whether that borrowing is to be principally portfolio debt, which raises the issue of heavy interest repayments, or equity capital which increases foreign ownership.

Unemployment

Canada's labour force continues to grow faster than that of any other major western nation, largely because of increasing participation by married women and young people. Jobs have not kept pace with this growth in the labour supply and unemployment tends to be concentrated disproportionately among young people. Even with the

Unemployment, by Age-Sex Group, Canada, 1961 and 1977

	1961		1977	
	Proportion of total un-employed	Un-employment rate	Proportion of total un-employed	Un-employment rate
	(Per cent)			
Both sexes, 15-24	33.0	10.9	48.1	14.3
Females, 25 and over	6.2	2.5	22.9	7.2
Males, 25 and over	60.8	7.2	29.0	4.9
Total	100.0	7.1	100.0	8.0

1 First nine months of 1977 only.

Source Data from Statistics Canada.

extra \$150 million federal winter works projects and the new \$100 million employment credit program announced last October by the Minister of Finance, unemployment is likely to remain high.

The federal and provincial governments will probably

have to implement additional measures over the next two years. One option might be to offer employers tax credits for jobs created for the unemployed, as has been done in Ontario and Manitoba. Alternatively, governments could widen the minimum-wage gap between adult and young workers to induce employers to hire more young people. Both of these suggestions have some shortcomings. Nonetheless, whatever job-creation measures are adopted, the Council favours encouraging employment in the private sector or in activities where jobs are linked closely with consumer needs and tastes.

Energy Conservation

Because Canadians have long had easy access to low-priced energy, they have become one of the most wasteful energy-using countries in the world. As noted already, Canada's shift from being a net exporter of crude petroleum to being a net importer has added to the balance-of-payments deficit. The most efficient way to encourage energy conservation is for domestic petroleum and natural gas prices to reach parity with world prices.

International Comparison of Selected Energy Prices, April 1977

	Price of heating oil (incl. taxes)	Regular gasoline	
		Price (incl. taxes)	Taxes only
	(Dollars per Imperial gallon)		
Paris	0.75	2.06	1.23
Stockholm	0.67	1.77	0.92
London	0.67	1.48	0.80
Washington	0.58	0.81	0.21
Ottawa	0.52	0.86	0.34

Source Data from the Department of Energy, Mines and Resources.

The shift to a more energy-conscious society will undoubtedly add inflationary pressures and place a further cost burden on regions and industries that are major users of oil and gas. Hence, there must be a better understanding of who should shoulder the costs of conservation and of how much and under what circumstances government should intervene.

The task of resolving these problems is indeed a challenge to Canadians, but it is not insurmountable. Once the difficulties have been realistically assessed and the opportunities perceived, Canadians can, in a climate of greater economic confidence, co-operate to effect the necessary solutions.

*Economic Council of Canada, *Fourteenth Annual Review: Into the 1980s*, Ottawa, Supply and Services Canada, 1977.



aux profits — qui vont à l'encontre d'une augmentation des dépenses et des investissements des entreprises. A longue échéance, cependant, les Canadiens devront continuer d'épargner beaucoup plus que leurs voisins américains afin de soutenir les taux plus élevés de formation de capital que requiert la structure industrielle du Canada. De nombreuses entreprises, voire certaines industries tout entières, devront moderniser leurs installations si elles veulent conserver leur compétitivité sur les marchés internationaux. D'autre part, l'évolution récente du domaine de l'énergie et de sa conservation, ainsi que la nécessité de répondre à la demande mondiale prévue d'énergie et de matières premières, laisse entrevoir un niveau d'investissement élevé.

Traditionnellement, l'épargne intérieure et l'investissement étranger ont permis aux Canadiens de satisfaire leurs besoins de capitaux. Il semble cependant que la réputation enviable du Canada auprès des investisseurs étrangers se soit ternie. En raison de la diminution du capital-actions en provenance de l'étranger, les Canadiens ont dû recourir davantage à l'endettement. Cependant, comme nous l'avons souligné plus tôt, les remboursements de dettes ont aggravé le déficit au compte courant. En conséquence, à moins d'une transformation extraordinaire des tendances de l'épargne, des dépenses et de la compétitivité du Canada, celui-ci continuera, probablement jusqu'à dans les années 80, de s'en remettre dans une mesure considérable aux emprunts à l'étranger. Il s'ensuit que les Canadiens devront choisir entre les emprunts sous forme d'endettement — d'où des intérêts considérables — ou sous forme de capital-actions, ce qui accroît le degré de contrôle étranger.

Le chômage

La population active du Canada continue d'augmenter plus rapidement que celle de tout autre nation occidentale, principalement en raison du taux d'activité accru des femmes mariées et des jeunes. L'évolution de l'emploi n'a

Chômage par sexe et tranche d'âge, 1961 et 1977

Hommes et femmes, 15-24 ans	1961		1977 ¹	
	Réparti- chômeurs	Taux de chômage	Réparti- Taux	chômeurs
Femmes, 25 ans ou plus	33.0	10.9	22.9	7.2
Hommes, 25 ans ou plus	60.8	7.2	29.0	4.9
Total	100.0	7.1	100.0	8.0

¹ Données couvrant les neuf premiers mois de l'année.

Source : Données de Statistique Canada.

pas réussi à se maintenir au rythme de croissance de la population active et le chômage est concentré de façon disproportionnée chez les jeunes. Les mesures annoncées par le ministre des Finances en octobre dernier n'empêcheront pas le chômage de demeurer élevé.

La conservation de l'énergie

Les Canadiens, ayant longtemps eu accès à des sources d'énergie peu coûteuses, sont devenus l'un des peuples les plus productifs en matière d'utilisation d'énergie. Comme nous l'avons noté plus haut, le passage du Canada de la situation d'exportateur net de pétrole brut à celle d'importateur net, a contribué au déficit de la balance des paiements. Le moyen le plus efficace d'encourager la conservation de l'énergie est de permettre aux prix du pétrole et du gaz naturel au Canada d'atteindre la parité avec les prix mondiaux.

Prix de l'huile à chauffage et de l'essence dans cinq capitales, avril 1977

Paris	Stockholm	Londres	Washington	Ottawa
0.75	0.67	0.67	0.58	0.52
2.06	1.77	1.48	0.81	0.86
1.23	0.92	0.80	0.21	0.34

Toutes taxes (régulières) à chauffage (toutes taxes comprises) Taxes comprises seulement En dollars par gallon impérial

Source : Données du ministère de l'Énergie, des mines et des ressources.

L'évolution vers une société axée sur la conservation provoque inévitablement de nouvelles pressions inflationnistes et un accroissement des coûts dans les régions et les industries qui sont les principaux consommateurs de pétrole et de gaz naturel. Il nous faut déterminer qui devrait supporter les coûts de la conservation de l'énergie et décider dans quels domaines et dans quelle mesure les pouvoirs publics devraient intervenir.

La solution de ces problèmes ne représente pas un défi insurmontable pour les Canadiens. Une appréciation réaliste des problèmes et la perception des solutions possibles permettront aux Canadiens de collaborer, dans un climat de confiance, pour opérer les changements qui s'imposent.

¹ Conseil économique du Canada, *Quatrième Exposé annuel : Horizon 1982*, Ottawa, Approuvements et Services Canada, 1977.

du volume des ventes. Ces gains ont gonflé les recettes provenant des exportations du Canada et ont masqué le fait que le Canada perdait du terrain aux États-Unis et sur les marchés internationaux. De plus, le Canada, jusqu'à un exportateur net de pétrole, devint importateur net. Ce revirement à lui seul se traduisit par une perte de 2 milliards de dollars en 1974 et 1975.

Compte courant, 1961-1977 (années diverses)

	1961	1966	1971	1976	1977
En millions de dollars					
Solde du compte courant	-928	-1,162	431	-4,187	-4,786
Commerce de marchandises	173	224	2,563	1,089	2,260
Opérations au titre des services	-1,029	-1,438	-2,398	-5,798	-7,452
Voyages	-160	-60	-202	-1,191	-1,772
Intérêts et dividendes	-551	-822	-1,141	-2,491	-3,174
Transports	-82	-65	-12	-173	-148

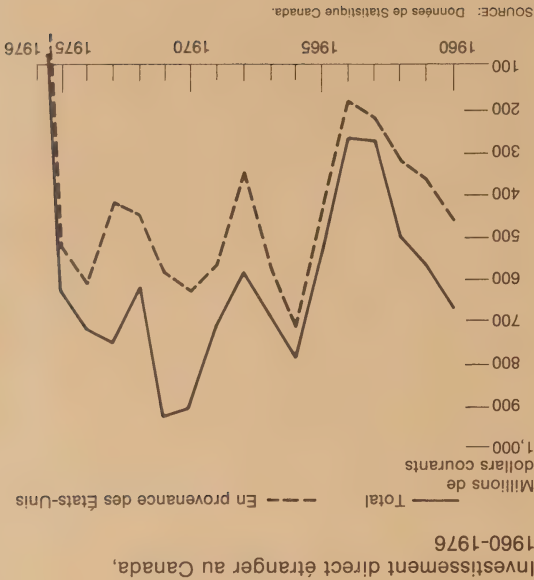
1 Estimations fondées sur les données de la première moitié de 1977. Source: Données de Statistique Canada.

En outre, les coûts unitaires dans le secteur de la fabrication ont augmenté beaucoup plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis et le salaire horaire moyen y est maintenant l'un des plus élevés au monde. Le manque d'esprit d'entreprise et la modernisation insuffisante de la structure industrielle ont également contribué à la compétitivité médiocre du Canada sur les marchés mondiaux. La préférence que les Canadiens continuent d'accorder aux produits importés constitue un autre élément de tension sur la balance des paiements.

La dépréciation du dollar canadien contribue à ralentir les importations et permet aux exportateurs canadiens d'accroître leur revenu réel. D'autre part, comme le Canada est souvent forcé d'accepter les prix offerts pour plusieurs des principaux produits qu'il exporte, notamment le blé et le papier journal, il n'est pas du tout certain que la dépréciation accroîtra le volume des ventes à l'étranger et permettra ainsi de maintenir l'emploi dans ces industries. D'autres mesures s'imposent, notamment un meilleur contrôle des coûts, la modernisation des usines, ainsi qu'une promotion plus vigoureuse des exportations et du tourisme au pays. Aussi, il faudra peut-être se spécialiser davantage en diminuant la gamme des produits offerts. La croissance des pays en développement a déjà commencé à modifier la structure traditionnelle des échanges. Si le Canada veut tirer parti de ces marchés en expansion, il devra s'attendre en retour à importer un volume grandissant de produits manufacturés à fort coefficient de main-d'œuvre. Cette constatation fait surgir un autre important problème structurel. . .

L'adaptation industrielle

En cette période économique difficile, le Canada est l'un des nombreux pays industriels qui ont eu recours aux barrières non tarifaires en vue de protéger l'emploi, particulièrement dans l'industrie du textile et du vêtement. Bien que le Canada ait tenté à plusieurs reprises de persuader



La situation actuelle est caractérisée par une capacité excédentaire persistante, un ralentissement des dépenses de consommation et le coût élevé du capital par rapport

La balance des paiements et les emprunts à l'étranger

La situation actuelle est caractérisée par une capacité excédentaire persistante, un ralentissement des dépenses de consommation et le coût élevé du capital par rapport à l'étranger. Le développement régional et les politiques de main-d'œuvre. Un tel effort se révélerait particulièrement utile en ce qui concerne l'incitation à l'investissement, le développement des industries mieux équilibrées et coordonnées. Un des gouvernements, fédéral et provinciaux, tentent d'harmoniser leurs efforts afin de mettre au point des stratégies industrielles. Toutefois, dans l'avenir immédiat, la concurrence des importations peut entraîner pour certaines entreprises, groupes de travail et localités, des difficultés et des pertes économiques qu'il faudra résoudre ou compenser d'une façon ou d'une autre. En vue de faciliter cette adaptation et de raffermir la compétitivité de l'économie canadienne, il conviendrait que les gouvernements, fédéral et provinciaux, tentent d'harmoniser leurs efforts afin de mettre au point des stratégies industrielles mieux équilibrées et coordonnées. Un tel effort se révélerait particulièrement utile en ce qui concerne l'incitation à l'investissement, le développement régional et les politiques de main-d'œuvre.

prononcée du chômage dont le taux ne serait plus que de 6,5 % en 1982. Toutefois, ces améliorations ne pourraient être réalisées qu'au coût d'une inflation plus sérieuse, qui s'établirait à 7,3 % en moyenne d'ici 1982, et des déficits accrus de la balance des paiements pouvant mener à une nouvelle dépréciation du dollar canadien.

B. Réduction d'impôt seulement

Ce scénario fait reposer principalement sur le secteur privé l'initiative de relancer l'économie en augmentant ses dépenses. Les conséquences en seraient une augmentation de la consommation et des investissements ainsi qu'une réduction du chômage. La hausse des dépenses privées stimulerait les importations et provoquerait une dégradation additionnelle du déficit au compte courant, d'où une accélération de l'inflation.

Ici, la réduction d'impôt sur le revenu est accompagnée d'une diminution d'un point de pourcentage de la taxe de vente provinciale sur les articles autres que les boissons alcooliques, l'essence et les cigarettes. Dans ce scénario, les effets inflationnistes de dépenses de consommation accrues par suite d'une réduction d'impôt seraient en partie compensés par une diminution de la taxe de vente sur les biens de consommation. Les difficultés de la balance des paiements persisteraient, cependant, alors que les provinces et les entreprises se verraient contraintes à chercher à l'étranger



--- - - - -copyright 1977 by Herb Block in The Washington Post

Les moindres maux

Au lieu de stimulants fiscaux, on a parfois recouru à une expansion de la masse monétaire. Dans ce dernier scénario, on a adopté un taux annuel moyen de croissance de la masse monétaire de 13 %, de façon à stimuler l'investissement-multiplicateur, à réduire le chômage et l'inflation, et réaliser un bon équilibre de la balance du compte courant au cours des cinq prochaines années. Tout au plus peuvent-elles minimiser les effets néfastes de certains de ces problèmes, tout en entraînant une détérioration des autres. Elles sont

Aucune de ces options ne donne entière satisfaction lorsque appliquée isolément. Aucune d'elles ne peut si-multerne-ment réduire le chômage et l'inflation, et réaliser un bon équilibre de la balance du compte courant au cours des cinq prochaines années. Tout au plus peuvent-elles minimiser les effets néfastes de certains de ces problèmes, tout en entraînant une détérioration des autres. Elles sont

F. Politique monétaire expansionniste

Lorsqu'il s'agit de juguler l'inflation, la politique la plus efficace, après les contrôles, consiste à limiter la croissance de la masse monétaire. Dans une simulation, nous avons limité à 8,3 % la croissance annuelle de la masse monétaire au cours de la période 1977-1982, soit un taux moyen encore plus bas que celui du scénario précédent. De tous les scénarios, celui-ci est le plus apte à réduire l'inflation dont le taux se situerait à 6,2 % en 1982. Pour le consommateur, le prix des importations tendrait à augmenter moins rapidement, mais les travailleurs y perdraient au change, car la hausse des taux d'intérêt aurait un effet négatif sur la croissance des investissements et, par voie de conséquence, sur la création d'emplois. L'augmentation des taux d'intérêt aurait évidemment pour effet d'encourager un plus grand afflux de capitaux étrangers et de compenser dans une certaine mesure pour le ralentissement des investissements intérieurs, causant ainsi des pressions à la hausse sur le taux de change.

E. Politique monétaire restrictive

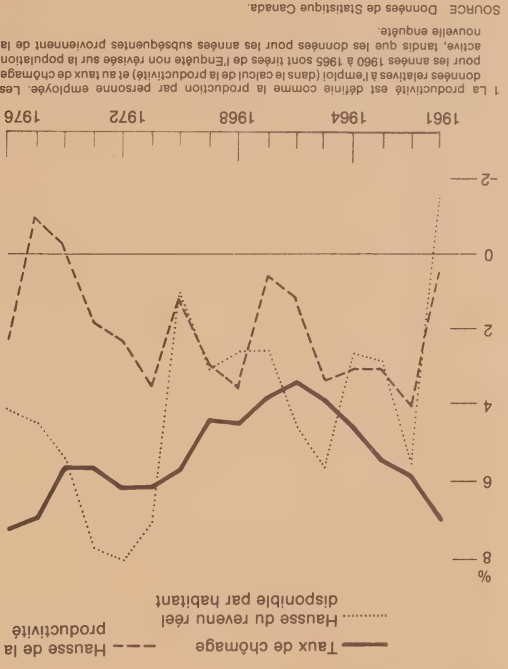
Ce dosage de mesures budgétaires expansionnistes et de restrictions monétaires soulève également des problèmes. En supposant que la croissance annuelle moyenne de la masse monétaire serait limitée à 9 % au cours des cinq prochaines années, l'inflation diminuerait à 6,4 % d'ici 1982. Par contre, à cause de l'accroissement des importations résultant de plus fortes dépenses de consommation, le déficit de la balance des paiements au compte courant continuerait d'augmenter. De plus, en exerçant des pressions à la hausse sur les taux d'intérêt, cette stratégie aurait un effet négatif sur les investissements des entreprises et sur la construction domiciliaire. En conséquence, le chômage se situerait vraisemblablement à un taux moyen de 8 % tout au cours de la période à l'étude.

D. Réduction d'impôt et politique monétaire restrictive

ger des capitaux à long terme pour combler les déficits croissants du compte courant.

immédiat, une amélioration globale du bien-être des familles semblable à celle du début des années 70.

Evolution de la productivité, du revenu réel disponible par habitant et du taux de chômage, 1961-1976¹



SOURCE : Données de Statistique Canada.

1 La productivité est définie comme la production par personne employée. Les données relatives à l'emploi (dans le calcul de la productivité) et au taux de chômage pour les années 1960 à 1965 sont tirées de l'enquête non revues sur la population active, tandis que les données pour les années subséquentes proviennent de la nouvelle enquête.

Sombres perspectives

A l'aide du modèle macroéconométrique CANDIDE, on a développé un «scénario de référence» permettant de simuler la performance économique du Canada au cours des cinq prochaines années en excluant les événements imprévus ou tout changement majeur de politiques. Comme l'économie canadienne est très sensible aux fluctuations de l'activité économique internationale, les perspectives extérieures plutôt sombres ont une forte incidence sur ce scénario. Il semble, en effet, que la reprise économique aux États-Unis ne pourra continuer à son rythme actuel bien longtemps après la fin de l'année. Au début des années 80, le taux de croissance du produit national brut américain en dollars constants (P.N.B.) ne sera probablement plus que de 3,5 %. Partout les pressions inflationnistes et le chômage resteront des préoccupations majeures, d'où la nécessité d'éviter certains excès de stimulation de la demande.

Les options

Le Conseil introduit ensuite certaines modifications de politiques dans les simulations pour en évaluer les effets sur les sombres perspectives mises en évidence dans le scénario de référence. Six scénarios additionnels rendent ainsi compte des politiques monétaires et budgétaires traditionnelles auxquelles recourent les décisionnaires. Deux scénarios se fondent sur une modification de la politique monétaire, trois sur l'application de nouvelles mesures budgétaires et le dernier combine ces deux types de mesures.

A. Réduction d'impôt et hausse des dépenses publiques

Une hausse des dépenses publiques est combinée à une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers s'établissant à près de 2 milliards de dollars. Ce scénario postule que, suite aux restrictions des deux dernières années, les dépenses gouvernementales continueront de ralentir en 1978, mais qu'elles reviendront à leur niveau antérieur à partir de 1979. Un tel scénario expansionniste entraînerait une forte progression de la demande et une réduction

Le scénario de référence se fonde aussi sur quatre hypothèses au sujet de l'environnement intérieur au cours des cinq prochaines années :

- l'immigration nette se maintiendra à 100,000 personnes par année mais l'accroissement plus lent de la population active sera compensé par une augmentation des taux d'activité;
- les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers demeureront inchangés et les contrôles sur les salaires et les prix seront abolis progressivement;
- la Banque du Canada permettra à la masse monétaire de s'accroître à un rythme compatible avec l'expansion du P.N.B.;
- le dollar canadien continuera de flotter à son niveau moyen de 1977.

A partir de ces hypothèses, le scénario de référence montre que les perspectives pour les cinq prochaines années ne sont guère prometteuses. Après une reprise modérée, soutenue par les exportations en 1978 et 1979, la croissance du P.N.B. devrait graduellement ralentir jusqu'à environ 4 % en 1982. En outre, à cause d'une croissance modérée des dépenses réelles, l'emploi n'augmentera probablement pas plus rapidement que la population active, et le taux de chômage se maintiendra au-dessus de 8 % durant la période de simulation.

D'autre part, l'indice des prix à la consommation ne devrait pas baisser au-dessous de 6 % d'ici 1982, cette rigidité s'expliquant par le taux élevé d'inflation prévu dans les autres pays industrialisés et par la persistance des pressions sur les prix intérieurs, même après la levée des contrôles.

En outre, la dette extérieure du Canada continuera de s'accroître et le compte courant de la balance des paiements accusera probablement un déficit annuel moyen d'environ 6 milliards de dollars courants de 1977 à 1982. Bref, le scénario de référence montre bien qu'il ne faut pas s'attendre à une meilleure performance de l'économie d'ici les cinq prochaines années.

L'EXPOSÉ ANNUEL et L'ÉTUDE mentionnés ci-dessous, publiés par le Conseil économique du Canada au cours des trois derniers mois, peuvent être obtenus par correspondance auprès de: Imprimerie et Édition, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa K1A 0S9. Les DOCUMENTS ne sont disponibles que dans la langue de l'auteur en un nombre limité d'exemplaires. On peut les obtenir en s'adressant à la Section Relations publiques, Conseil économique du Canada, tél. (613) 993-3591.

EXPOSÉ ANNUEL

Quatorzième Exposé annuel : Horizon 1982.
(EC21-1/1977F, \$2.00 au Canada, \$2.40 autres pays)

Voir les pages i à vi.

UNE ÉTUDE

Gérard Hébert, Les relations du travail dans la construction au Québec, Première partie.
(EC22-52/1977-F, \$5.00 au Canada, \$6.00 autres pays)

Cette étude met en évidence le caractère unique du régime des relations du travail dans l'industrie de la construction au Québec et l'expérience que l'on y a faite de la sécurité d'emploi. La première partie consiste en une présentation et une analyse du système afin d'en dégager les orientations générales. Les deuxième et troisième parties seront publiées ultérieurement.

HUIT DOCUMENTS

No 94. Keith Newton, *The Theory and Practice of Industrial Democracy: A Canadian Perspective.*
Voir page 3.

No 95. Jean-Michel Cousineau et Robert Lacroix, *L'impact de la politique canadienne de contrôle des prix et des revenus sur les ententes salariales.*
Cette étude montre que, jusqu'à la fin du premier trimestre de 1977, le régime de contrôle des prix et des revenus au Canada a réussi à restreindre le taux d'accroissement des secteurs dans les principales conventions collectives des secteurs privé et public. Bien que l'effet des contrôles ait été progressif dans les deux secteurs, il s'est fait sentir plus rapidement dans le secteur public.

No 96. Dennis M. Paproski, *Weighing Conflicting Concerns in the Context of Frontier Development.*
Voir page 4.

No 97. Norm Leckie et Keith Newton, *Determinants of Work Hours in Canada.*
Les auteurs constatent un ralentissement de la tendance à une réduction de la semaine de travail. Pour que ce mouvement persiste, il doit être accompagné d'un accroissement de la productivité permettant de maintenir les niveaux de production même dans la perspective d'une plus faible croissance de la population active.

No 98. Glenn P. Jenkins, *Capital in Canada: Its Social and Private Performance 1965-1974.*

A l'aide d'estimations du rendement social et privé du capital au Canada de 1965 à 1974, l'auteur calcule les recettes fiscales obtenues sur les capitaux étrangers. Par ailleurs, il évalue les projets publics d'investissement en calculant le coût d'option social des fonds gouvernementaux.

No 99. Gordon Barker et Richard Beaudry, *Maintenir, rompre ou... faire l'unité canadienne?*
Les auteurs présentent une bibliographie, abondamment annotée, de près de 800 livres, articles, discours et documents officiels qui traitent des divers aspects de l'unité canadienne — dans une optique historique et contemporaine, tout en envisageant les options pour l'avenir.

No 100. Keith Newton et Norman Leckie, *What's OWL (Quality of Working Life)? Definition, Notes and Bibliography.*
Au cours de la dernière décennie, l'intérêt grandissant dans plusieurs disciplines, pour la qualité de la vie au travail, s'est traduit par un grand nombre d'écrits sur cette question. En vue de faciliter la tâche des chercheurs éventuels, les auteurs ont préparé un cadre global pour définir la qualité de la vie au travail en présentant les divers sujets à l'étude ainsi qu'une sélection de travaux de référence.

No 101. J. M. Mintz, *The Measure of Profitability in Canadian Banks.*
L'auteur calcule le taux de rendement du capital des actionnaires en vue de déterminer la rentabilité de l'industrie bancaire. Il constate qu'après 1967, les banques canadiennes ont réalisés des profits plus élevés que les autres institutions de dépôts au Canada et aux États-Unis. Il examine ensuite plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer cette différence.

Ce BULLETIN trimestriel est réalisé par la SECTION INFORMATION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA et est distribué gratuitement. Il n'exprime pas nécessairement l'opinion des membres du Conseil. Les informations et articles qu'il contient peuvent être reproduits sans autorisation. Toutefois, une mention de la source serait fort appréciée.

Pour recevoir le BULLETIN ou pour tout renseignement supplémentaire, s'adresser à :

Jaet Ritchie, rédacteur
Section Information
Conseil économique du Canada
Case postale 527
Ottawa (Ontario) K1P 5V6
(613) 993-1894
ou composer :

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1977

LES MEMBRES DU CONSEIL PARLENT . . .

. . . du Canada vu des provinces de l'Ouest

Les provinces de l'Ouest estiment que, depuis leur adhésion à la Confédération canadienne, elles ont été fréquemment victimes d'une certaine discrimination économique, selon Mad. Pat Carney et M. Charles J. Connaghan, deux membres du Conseil qui résident en Colombie-Britannique.

Mad. Carney est d'avis que «l'Ouest survit en ignorant une bonne partie du reste du pays». Il est d'ailleurs tout à fait normal pour les gens de l'Ouest de penser que, s'il existe une justice économique, le centre du pouvoir économique se déplacera éventuellement vers l'Ouest et le Canada central devra payer pour avoir ignoré ses riches partenaires en ressources de l'autre bout du pays.

Elle estime que l'une des sources de division entre l'Ouest et le Canada central provient de leur conception respective de la politique commerciale: l'Ouest compte sur la libération des échanges et considère que l'Ontario et le Québec s'appuient sur la protection des marchés. «On s'inquiète réellement de voir le Canada parler de libre-échange alors qu'en pratique, il applique des politiques protectionnistes.»



«l'Ouest survit en ignorant une bonne partie du reste du pays».

Ces considérations expliquent la réaction de l'Ouest aux discussions récentes sur l'élaboration d'une stratégie industrielle nationale. Mad. Carney soutient «qu'aucune stratégie industrielle ne s'instaurera à l'Ouest à moins de porter deux éléments: le premier est l'importance d'accorder au libre-échange et le deuxième est la thèse du premier ministre Lougheed en faveur d'une transformation accrue des ressources sur place — c'est-à-dire dans l'Ouest».

M. Connaghan est également d'avis que toute stratégie industrielle devrait être adaptée de façon à pouvoir répondre aux besoins de chaque région. Il souligne que la Colombie-Britannique pourrait développer un secteur manufacturier basé sur la transformation de ses ressources naturelles. Toutefois, il soutient que l'on ne pourrait élargir davantage ce secteur manufacturier du fait que la Colombie-Britannique est isolée des principaux marchés pour de nombreux produits manufacturés. En outre, comme les taux de salaire en Colombie-Britannique sont ordinairement plus élevés que partout ailleurs au Canada, les prix de ces produits sont souvent moins compétitifs.



«Les citoyens de la Colombie-Britannique ne veulent pas que le Québec se sépare.»

tre sa productivité pour assurer la compétitivité de ses produits à l'échelle internationale.

Mad. Carney anticipe que le débat constitutionnel sera un bienfait pour l'Ouest en créant un climat propice à la négociation d'une Confédération dont la structure sera plus régionalisée». Elle ajoute que l'Ouest ne considère pas que le problème se borne à une confrontation entre le Canada anglais et français. «Dans l'Ouest, le débat sur la Confédération est perçu comme un débat économique, et non pas uniquement culturel. Cette différence est très claire.» Pour l'Ouest, toute solution satisfaisante du débat devrait comporter une plus grande décentralisation de l'économie.

Cependant, M. Connaghan croit que cette perception partielle du débat est en voie de disparition. Selon lui, «les gens, à l'heure actuelle, évaluent la situation avec plus de réalisme. Les citoyens de la Colombie-Britannique sont très fiers de ce pays. En vérité ils ne veulent pas que le Québec se sépare». Même si M. Connaghan n'est pas convaincu que la solution réside en une nouvelle constitution, il tient à souligner que, dans une telle éventualité, les citoyens de la Colombie-Britannique voudront obtenir le même genre de traitement que le reste du Canada.

Il croit que ni le gouvernement fédéral, ni le gouvernement québécois ne possèdent la solution, car ils sont tous deux prisonniers de leur option politique. En conséquence, il propose que les neuf autres provinces jouent le rôle de médiateur. Cependant, il s'inquiète du peu de temps disponible car «notre réflexion accuse un retard de cinq ans, alors que nous n'avons à peu près qu'un an pour agir».

Mad. Carney est présidente de Gemini North Ltd., administratifs de l'Université de la Colombie-Britannique à Vancouver, et M. Connaghan est vice-président aux services à Vancouver.

M. Connaghan ne croit pas que les provinces de l'Ouest blâment les politiques fédérales pour le ralentissement des liens commerciaux entre la Colombie-Britannique et les pays qui bordent le Pacifique. Il fait remarquer que la Colombie-Britannique a souvent joué de marchés extérieurs capifs pour ses ressources naturelles. La venue de nouveaux concurrents dans les industries minière et forestière ainsi que dans les pêcheries la forcera à adopter une stratégie commerciale plus énergique si elle veut préserver ses marchés. A l'instar de Mad. Carney, il note que, comme le reste du Canada, la Colombie-Britannique doit aussi accro-

LE RESPECT DES CULTURES AUTOCHTONES

leurs coutumes, accompagnés d'une détérioration rapide de la moralité individuelle et de la cohésion de la communauté. Cela peut se traduire par une forte augmentation de l'alcoolisme, de la désunion des familles et de la violence. Pourtant, certains avantages pourront en résulter. Par exemple, la réalisation d'un projet de développement créera de nouveaux emplois pour les autochtones. Malheureusement, ce

... les autochtones ont rarement obtenu des avantages économiques durables autres que ceux garantis politiquement et légalement par leurs prétentions aux ressources de leur région.

genre de travail est de courte durée et, d'ailleurs, les autochtones n'auront probablement pas toutes les qualifications nécessaires pour obtenir des emplois permanents.

M. Paproski souligne que les autochtones ont rarement obtenu des avantages économiques durables autres que ceux garantis politiquement et légalement par leurs prétentions aux ressources de leur région. La reconnaissance de leurs droits de propriété leur permettrait d'avoir une plus grande influence sur la façon dont s'opère le développement et leur assurerait une compensation pour l'exploitation de leur territoire. Cela favoriserait alors chez eux des attitudes et un comportement cohérents sur les plans écologique et social face à la mise en valeur de leurs ressources.

*Dennis M. Paproski, *Weighing Conflicting Concerns in the Context of Frontier Development*, Conseil économique du Canada, document n° 96. Une version un peu modifiée de ce document paraîtra dans le numéro d'avril 1978 de *Natural Resources Forum*, périodique publié par le Centre of National Resources, Energy and Transport des Nations Unies.

vivement à participer aux prises de décisions afin d'en arriver à une évaluation équilibrée des diverses positions de développement dans les régions éloignées.

Cependant, lorsque les audiences formelles se tiennent dans des centres urbains éloignés de ces régions, elles ne facilitent pas tellement cette participation. Les groupes indigènes ont alors tendance à s'en remettre à des conseillers de l'extérieur pour faire valoir leurs opinions. Afin de connaître les véritables préoccupations des autochtones, il faut que des enquêtes publiques indépendantes soient menées sur place. Dans ce cas, il devrait incombier aux promoteurs de projets de développement, ou encore aux autorités publiques qui prendront la décision finale, de prouver la validité de ces préoccupations. M. Paproski souligne qu'il est difficile d'évaluer le coût financier des projets de mise en valeur car, en période d'inflation, les projections de coûts ont tendance à être trop faibles — les Jeux olympiques de Montréal et l'aménagement hydro-électrique de la Baie James en sont des exemples frappants. Or, l'évaluation de l'impact écologique et social du développement est encore plus aléatoire.

A cause de leur genre de vie, les autochtones ont toujours reconnu l'importance de maintenir l'équilibre entre leur consommation de ressources naturelles et la capacité de celles-ci de se renouveler. Cette dépendance continue à l'égard de ressources renouvelables a fait naître chez eux un souci qui leur permet d'évaluer avec compétence la probabilité de dommages inacceptables à leur environnement. Les autochtones doivent participer à la prise de décisions, étant donné qu'ils seront très gravement touchés par les changements sociaux découlant des projets de mise en valeur. Les groupes les plus traditionalistes peuvent s'attendre à des bouleversements de

Le récent débat sur le tracé du gazoduc de l'Arctique a créé un précédent au Canada en matière de décisions pour la mise en valeur des ressources, selon M. Dennis Paproski, *Berger* et celui de l'Office national de l'énergie ont rendu les Canadiens conscients des immenses richesses du Nord, mais aussi de son extrême vulnérabilité et de celle de ses habitants. Tout particulièrement, on a attiré l'attention du public sur le sort des autochtones lorsque des projets de mise en valeur sont susceptibles de menacer leur mode de vie traditionnel. La décision de rejeter ou de différer indéfiniment toutes les propositions de construction d'un pipeline, sauf une, a mis en évidence le fait qu'on a tenu compte au préalable des effets écologiques et sociaux d'une telle entreprise ainsi que de son impact économique. Selon M. Paproski, il est improbable que désormais tout projet de développement d'envergure puisse être accepté sur la seule foi des critères économiques.

«tous les individus ont le droit de participer pleinement aux décisions en matière de développement économique et social, qui pourraient influencer sur leur propre vie et leur environnement».

Dans un document qu'il vient de terminer*, M. Paproski soutient que «tous les individus ont le droit de participer pleinement aux décisions en matière de développement économique et social, qui pourraient influencer sur leur propre vie et leur environnement». Plus précisément, il croit que les autochtones peuvent fournir des renseignements valables sur les répercussions possibles des projets de mise en valeur. On doit les encourager

SUR LES SENTIERS DE LA DÉMOCRATIE INDUSTRIELLE AU CANADA

des pays européens, la participation des travailleurs s'est implantée il y a plus de deux décennies, soit par le biais d'initiatives privées, comme en Grande-Bretagne et au Danemark, soit par voie de législation, comme en Allemagne. En conséquence, le Canada dispose à l'heure actuelle d'un vaste réservoir d'exemples variés qu'il peut évaluer et mettre à profit.

Modalités d'application

Selon le Dr Newton, la démocratie industrielle peut et devrait être adaptée aux besoins particuliers du milieu. Il fait remarquer que le Canada ne devrait pas tenter d'imiter une expérience qui a connu du succès ailleurs. Il souligne que, dans la pratique, la participation peut revêtir diverses formes. Par exemple, il existe des différences dans les modalités d'application de la démocratie industrielle; elle peut être le résultat de dispositions statutaires, comme dans le cas des comités d'entreprises et des comités de sécurité; elle peut aussi être instaurée par suite d'ententes contractuelles ou officieuses pouvant mener à la création de comités de consultation et de négociation conjoints. Ces ententes, légales ou volontaires, peuvent être instituées aux niveaux de l'usine, de l'entreprise ou de l'industrie.

Les caractéristiques du milieu de travail déterminent la participation potentielle des travailleurs. Dans le cas de l'entreprise, l'auteur décrit quatre déterminants: son degré d'autonomie, sa taille, sa technologie et sa structure organisationnelle. Par exemple, les petites entreprises se prêtent peut-être mieux à la communication et à la coopération que les grandes entreprises, dont les règlements sont probablement plus rigides et la surveillance sans doute plus distante et impersonnelle.

La réalisation du potentiel de l'entreprise dépend, selon l'auteur, de «facteurs humains», c'est-à-dire le degré d'empressement des travailleurs à participer et la réceptivité du patronat à leur participation. Déjà, de nombreuses entreprises d'un bout à l'autre du pays ont mis en pratique des formules innovatrices, notamment la valorisation des emplois et les heures flexibles, qui permettent aux travailleurs de mieux maîtriser leur milieu de travail. L'auteur se dit d'avis que ces innovations deviendront de plus en plus fréquentes. Dans les usines, on semble préférer un cheminement graduel et volontaire de la démocratie industrielle, de façon à respecter les besoins particuliers de chaque institution.

1. Keith Newton, *The Theory and Practice of Industrial Democracy: A Canadian Perspective*, Conseil économique du Canada, document n° 94.
2. Voir la recommandation du Conseil à ce sujet dans son *Quatorzième Exposé annuel: Horizon 1982*, p. 101, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977.



La démocratie industrielle est un domaine des relations de travail où il n'existe pas de division idéologique précise entre le patronat et les syndicats. Prise dans son sens large, elle consiste en une rupture de la dichotomie traditionnelle entre le patronat et les syndicats afin d'accorder aux travailleurs un plus grand pouvoir et une participation accrue dans la structuration et le contrôle de leur environnement de travail.

Aucun des groupes en cause n'a accueilli cette notion avec enthousiasme. Certains chefs d'entreprise prétendent qu'une telle institution serait trop lourde et que, loin d'accroître la productivité, elle pourrait de fait engendrer une plus grande inefficacité à cause du temps soustrait au travail par les longues sessions de consultation. Certains leaders syndicaux, pour leur part, soutiennent que la participation n'est qu'un autre truc du patronat pour exploiter les travailleurs et pour affaiblir le rôle des syndicats. Les travailleurs eux-mêmes ont exprimé des doutes quant à leur compétence et à leur désir de participer à un tel système.

Un intérêt croissant

Néanmoins, au Canada, les promoteurs de ce nouveau système de relations patronales-ouvrières gagnent du terrain. Dans un récent document, Keith Newton, économiste au Conseil, note l'intérêt accru que suscite la démocratie industrielle. Il l'attribue en partie à l'état de faiblesse de l'économie canadienne. Aux prises avec une inflation et un chômage élevés et soutenus, un ralentissement des taux de croissance et des conflits industriels, de nombreux Canadiens considèrent la démocratie industrielle comme un moyen d'en arriver à des relations plus étroites et, dès lors, plus productives entre les syndicats et le patronat.

Pour sa part, le Congrès du travail du Canada (C.T.C.) a attiré l'attention du public sur la participation en proposant l'établissement d'un organisme tripartite de planification au niveau national. Même si le gouvernement n'a pas accédé à la proposition spécifique du C.T.C., soit la formation d'un conseil de planification économique et sociale comprenant des représentants des affaires, des syndicats et du gouvernement — il y a eu depuis une série de rencontres tripartites et le gouvernement semble envisager une forme quelconque de consultation multipartite. La création d'un organisme conjoint de prise de décisions au niveau national constituerait probablement un exemple pour le secteur privé.

Malgré les changements d'attitude, M. Newton prévoit que la démocratie industrielle ne recueillera probablement pas un appui généralisé sans d'interminables débats car le Canada a manifesté une certaine lenteur pour parvenir à ce stade de relations patronales-ouvrières. Dans la plupart

LES INÉGALITÉS DE REVENU DEMEURENT

Malgré les efforts des gouvernements pour répartir de façon plus équitable le revenu entre les Canadiens, des recherches récemment effectuées pour le Conseil économique révèlent qu'en 1973, le revenu global avant impôt était moins uniformément réparti entre les familles canadiennes qu'en 1965.

Une répartition plus uniforme des revenus n'engendre pas nécessairement une situation plus équitable, mais les auteurs de cette recherche, MM. David Henderson et Robin Rowley, la considèrent souhaitable dans la mesure où elle réduit le nombre de familles vivant dans la pauvreté.

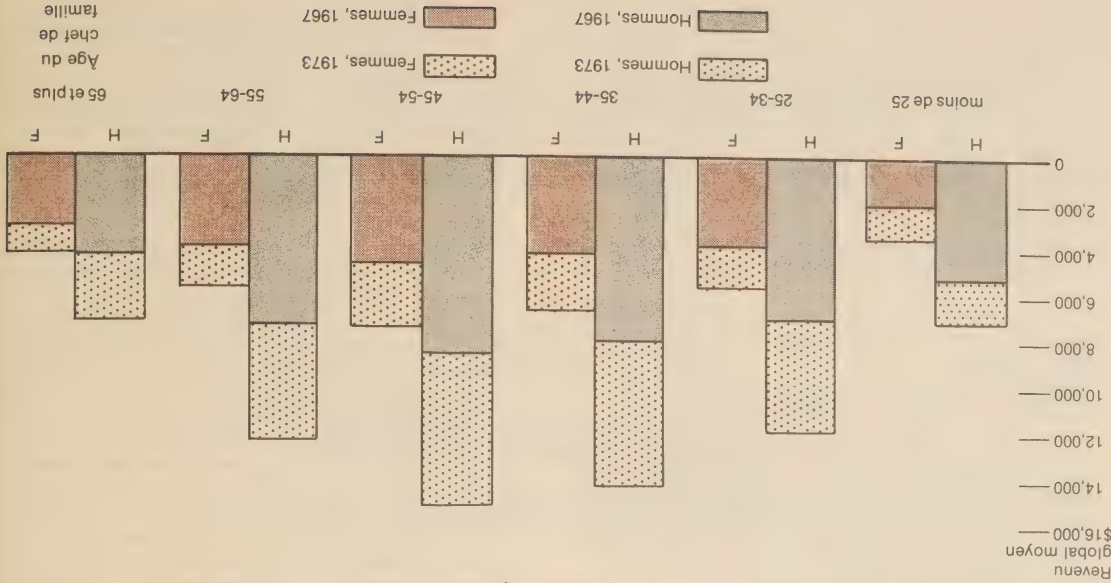
En effet, de 1967 à 1973, le *new average* du revenu familial s'est accru grâce à des programmes comme la sécurité de la vieillesse, les allocations familiales et l'assurance-chômage, programmes qui n'ont cependant guère contribué à en ren-

dre la répartition plus *uniforme*. De fait, les auteurs constatent que la hausse des prestations d'assurance-chômage a favorisé les familles à revenu plus élevé.

Cette tendance à une plus grande inégalité dans la répartition du revenu global est attribuable en grande partie aux changements qui se sont produits dans la structure familiale au cours de la période étudiée, la taille et le nombre de salariés par famille en étant les plus importants. La taille de la famille moyenne a diminué constamment, passant de 3,4 personnes en 1965 à 2,9 en 1973. Par contre, le nombre moyen de salariés est demeuré relativement constant, de 1,3 à 1,4 salarié par ménage. Il s'est donc accru par rapport à la taille du ménage.

C'est un phénomène qui est dû en partie au plus grand nombre de personnes vivant seules, particulièrement celles de plus de 65 ans et celles de

REVENU GLOBAL MOYEN DES FAMILLES, SELON L'ÂGE ET LE SEXE DU CHEF DE FAMILLE, CANADA, 1967 ET 1973



* D. W. Henderson et J. C. R. Rowley, *The Family Income, 1965-1973*, Conseil économique du Canada, document n° 91.

De plus, les auteurs font remarquer que la proportion des ménages dont le chef est une femme s'est accrue de 16,7 % de toutes les familles en 1965, à 20,7 %, en 1973. Le revenu moyen de ces ménages, déjà plus de deux fois moindre que celui des familles dont le chef est un homme, a augmenté plus lentement au cours de ces années.

Les auteurs poursuivent leurs recherches qui, jusqu'à maintenant, leur ont permis d'observer qu'il faudra éventuellement recourir, pour certains groupes socio-économiques, à des mesures plus sélectives de soutien du revenu.

répartition encore plus inégale du plus nombreux, il en résulte une même répartition que celui des familles les de moindre taille est moins uniforme, étant donné que le revenu des familles de 25. Or, selon les auteurs,

CONFÉDÉRATION

Le Conseil entre dans le débat

déclenche un exode d'ouvriers spécialisés et d'investissements qui pourrait aussi s'étendre à d'autres régions. La même chose pourrait se produire, semble-t-il, si le Québec demeure dans une Confédération radicalement modifiée. Le but de ce projet est d'évaluer l'effet des modifications aux ententes fédérales-provinciales sur les mouvements de travailleurs et de capitaux au Canada.

● **Le coût de la décentralisation des services publics.** Une autonomie accrue des provinces entraînerait un chevauchement dans la fourniture de services présentement assurés par divers ministères fédéraux. Les deux exemples les plus frappants sont la Défense nationale et les Affaires extérieures. Cette étude consistera en une évaluation de tels dédoublements de coûts, à partir de diverses hypothèses sur le degré d'autonomie des provinces.

Les autres projets en cours comprennent notamment une analyse historique et politique de la crise actuelle, ainsi que des recherches sur les marchés financiers, les politiques agricoles, la répartition géographique et la priorité des avoirs et des dettes du gouvernement fédéral, les bénéfices provenant des échanges commerciaux entre les provinces canadiennes, ainsi qu'une étude des ententes fédérales-provinciales dans une perspective internationale. Les résultats de tous ces projets de recherche seront diffusés par le biais de documents de travail, d'études, de discours et de conférences. Cette façon de faire reflète l'objectif fondamental du Conseil de fournir sur une base continue aux Canadiens les renseignements pour évaluer la crise constitutionnelle actuelle et réagir en conséquence.

1. Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble — Une étude des disparités régionales*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1977.

À NOTER

- Le *Quatorzième Exposé annuel* du Conseil économique évalue l'économie canadienne et les problèmes auxquels elle doit faire face — y compris le chômage et la piètre compétitivité de nos industries à l'étranger — à mesure qu'elle se rapproche de l'Horizon 1982, page 1
- En 1973, le revenu global avant impôt était moins uniformément réparti entre les familles canadiennes qu'en 1965 et ce, malgré les efforts des gouvernements pour répartir le revenu entre les Canadiens, page 2

Les problèmes et les complexités de la Confédération ne sont pas chose nouvelle. Pourtant, il est devenu encore plus urgent de les comprendre et d'en discuter dans le débat actuel sur l'avenir du Canada.

En raison de son rôle d'organisme de recherche visant à influencer sur les politiques publiques et à informer les Canadiens, le Conseil estime qu'il peut contribuer à ce débat. C'est pourquoi, il vient d'entreprendre une étude sur la Confédération, en mettant l'accent sur les implications de différents genres d'ententes fédérales-provinciales pour tous les Canadiens, que ce soit au Québec, dans l'Ouest ou ailleurs. Le Conseil examinera aussi les moyens d'améliorer ces ententes.

Le programme de recherche portera sur certains domaines qui sont source d'irritation ou de problèmes éventuels parmi lesquels on peut mentionner les suivants :

- **L'impact provincial des décisions fédérales.** L'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent et l'Accord canado-américain sur l'industrie de l'automobile sont souvent donnés en exemple par les économistes du Québec pour démontrer que les décisions fédérales, au cours des vingt dernières années, ont profité au reste du Canada, et particulièrement à l'Ontario, au détriment du Québec. Toutefois, jusqu'à maintenant, il ne s'est fait aucune analyse quantitative détaillée des effets de ces décisions. Ce projet de recherche consistera justement à réaliser une telle analyse pour le Québec et les autres provinces.
- **La politique de stabilisation.** La région de l'Atlantique et le Québec prétendent depuis longtemps que les politiques budgétaires et monétaires du gouvernement fédéral servent l'intérêt national à leurs dépens. Les recherches effectuées au Conseil pour le rapport *Vivre ensemble — Une étude des disparités régionales*¹ confirment en partie cette affirmation. Elles seront d'ailleurs poussées plus loin afin de déterminer comment la politique de stabilisation peut être appliquée pour tenir compte davantage des régions.
- **La performance industrielle.** Cette étude vérifiera comment des modifications aux ententes fédérales-provinciales pourraient influer sur le succès de diverses industries dans chaque région. Elle tiendra compte du commerce inter-provincial, des exportations et importations, des tarifs douaniers et subventions, ainsi que de la productivité, des coûts et de l'état du marché. Plusieurs industries importantes seront étudiées en vue de déterminer les coûts et les avantages de toute modification importante à ces ententes.
- **Mobilité des travailleurs et des capitaux.** Certains ont exprimé la crainte que la séparation éventuelle du Québec ne

572

572
P. 1

BULLETIN

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

VOL. 2 No. 2

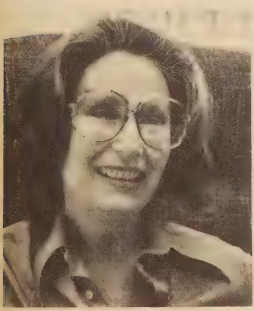
MARCH 1978

ISSN 0702-6633

NEW CHAIRMAN, NEW DIRECTIONS



The appointment of Sylvia Ostry as Chairman of the Economic Council heralds some substantial changes in the



Sylvia Ostry,
Chairman

Economic Council of Canada would represent informed economic thinking throughout Canada and would not always have to agree.

Dr. Ostry says the Council will continue to perform its dual role of educating the public on economic issues and offering independent economic advice to governments. It is the latter function, however, which particularly concerns her.

She notes that the Council's proposals have often been reflected in government policy. For example, the government introduced the Competition Bill and created the Departments of Consumer and Corporate Affairs and Manpower and Immigration (now Employment and Immigration) following the Council's research and recommendations. Nonetheless, she is not satisfied that the Council has as much influence as it should on government thinking. Her primary concern is to ensure that its policy advice is seriously considered by the government even though it may ultimately be rejected. This could be achieved by, among

other things, having Council reports tabled in the House of Commons. Dr. Ostry would also like to see the Council develop closer ties with the provinces.

In Dr. Ostry's opinion, the Council's success as an educational and advisory body rests on the calibre of its research and therefore one of her main priorities will be to continue the Council's high research standards. She also plans to establish a closer relationship with other research bodies, such as the C.D. Howe Research Institute and the Conference Board, to avoid any duplication of work.

Although she will maintain the present medium-term focus of the Council's research, Dr. Ostry observes that "it is becoming almost impossible to look at the medium term in a vacuum." The short- and long-term implications of government policy must also be considered. This approach was adopted in the Council's *Fourteenth Annual Review* and it will be continued in future Council publications.

Dr. Ostry, who attended McGill and Cambridge Universities for her PhD in economics, is not new to the Economic Council, having been a director from 1969 to 1972. Subsequently she was appointed Chief Statistician of Canada, and in 1975 she became Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs.



INSIDE

- Unemployment insurance works to the advantage of families with more than one earner and therefore it favours high-income families. page 3
- Banking services in Canada are unnecessarily costly and the federal government is the main beneficiary at the expense of consumers page 5

REGIONAL DISPARITIES AND NATURAL RESOURCES

According to the traditional "fish and fur" theory of Canadian economic history, the persistence of regional disparities can be explained by the fact that some areas are better endowed with natural resources than others. Thus, for example, British Columbia has flourished because of its large tracts of Douglas Fir trees, while the Atlantic region has suffered because of the depletion of its fishery and forests.

But Lawrence Copithorne, an economist with the Council, believes that although natural resources are still an integral part of the Canadian economy, they are no longer as important in explaining regional disparities as they once were. His research¹ supports the conclusions of the Economic Council's earlier report, *Living Together: A Study of Regional Disparities*² that regional differences in productivity, aggregate demand, and urban structure are the main sources of economic disparities.

B.C.: A Special Case

Only in British Columbia does he find that the way in which the province allocates its natural resources has a large and previously unsuspected impact on how its economy functions. Specifically, he argues that British Columbia's economy has been considerably distorted because of the method by which its timber is priced.

British Columbia is something of an economic anomaly. Its residents enjoy an income per capita second only to that of Ontario but this is illusory because their cost of living is also very high. Moreover, the province has a peculiarly high unemployment rate yet many people continue to move there to look for work. Dr. Copithorne's work presents a possible explanation for this unusual combination of phenomena.

Rather than bidding for timber on the open market, the forest products companies in British Columbia are allotted most of the Crown timber under long-term agreements. In the coastal region, the government bases the price of its timber, or "stumpage", on the price of logs in the Vancouver Log Market (VLM) and on average company operating costs. Under this arrangement, there is evidence that the companies can pay less than they would have if the price of timber had been competitively determined. Their stumpage fees will be lower the cheaper their logs and the higher their operating costs.

The Royal Commission on Forest Resources in British Columbia³ raised doubts about the competitiveness of the VLM, with its observation that, since 1972, logs have been sold in Vancouver for half the price of the same type of logs exported from the United States Pacific Northwest, a similarly well-forested area.

As well, forestry wages on the British Columbia coast are negotiated in a single agreement that largely determines the average operating costs of all forest products companies. Since these costs are deductible for the purpose of calculating stumpage, the companies are likely to allow higher wage levels than they would normally agree to because the increases will be partly financed by the stumpage revenue foregone by government instead of coming out of company profits.

Wages Set Pattern

This has repercussions outside the forest products industry. It seems likely that because of the large number of unionized workers in the forest products industry, wage agreements

reached here typically set the pattern for wage negotiations in British Columbia's manufacturing sector. This might account for the fact that average earnings in some British Columbia manufacturing sectors are larger than for Ontario. Faced with paying higher wages than elsewhere in Canada, employers are likely to cut down on the number of workers they hire. Yet the prospect of high wages continues to attract those seeking work to move to British Columbia. This may explain why migration to British Columbia continues to be large despite the high rate of unemployment.

To finance these high wage levels, employers presumably must raise the price of manufactured goods. As a result, these products become too expensive to be competitive in interprovincial and interregional markets. Under these circumstances it is not surprising that much of British Columbia's manufacturing sector is geared primarily towards the local market. Nor is it surprising that the cost of living in British Columbia is higher than in most other provinces in Canada.

Dr. Copithorne concludes that if British Columbia's stumpage regulations were changed to permit competitive bidding for timber, or if there were freer trade in logs, this could help to improve the province's economic performance and bring its income and unemployment levels more in line with the rest of Canada. ☘

1. Lawrence Copithorne, *Natural Resources and Regional Disparities: A Skeptical View*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 106.

2. Economic Council of Canada, *Living Together: A Study of Regional Disparities*, Ottawa, Supply and Services Canada 1977.

3. *Timber Rights and Forest Policy in British Columbia*, Report of the Royal Commission on Forest Resources, Volumes I and II, Victoria, 1976.

UNEMPLOYMENT INSURANCE: WHO BENEFITS?

Higher income families¹ have been receiving an increasing share of unemployment insurance benefits since the revised Unemployment Insurance Act came into effect in 1972, while poorer families have been collecting proportionately less. Moreover, the rich have been financing a smaller portion of unemployment insurance while poorer families have been paying more.

J. Eden Cloutier, an economist with the Council, observes this trend in a recent survey of the redistributive effects of five of Canada's major social security programs² (see box). He finds that from 1971 to 1975 the social security system has become less progressive — that is, less distributive towards poorer families — in terms of the total benefits paid to families. This is partly because unemployment insurance accounted for most of the rapid growth in social security expenditures during this period and it was also one of the more regressive programs.

Mr. Cloutier attributes some of the increased regressivity of unemployment insurance to the fact that whereas benefits were previously available only to employees earning less than \$7,800 a year, the almost universal coverage provided by the new Act meant that high-income earners could also qualify for benefits.

Another important factor is the growing number of families with more than one earner. This may reflect the

greater financial incentive for secondary earners to join the labour force under the new Act. These workers tend to be unemployed more than heads of families and, since they also tend to earn lower incomes, they are taxed at a lower rate. Following the revisions to the Act, their share of net benefits rose from 66.8 per cent in 1971 to 86.2 per cent in 1975.

Hence, the unemployment insurance program works to the advantage of families with more than one earner, regardless of the family's income level. With the present high rate of unemployment in Canada, this trend is more apparent than it would be during a period of rapid economic growth.

To make the program more equitable, Mr. Cloutier advocates that benefits be determined on the basis of family income rather than individual income. Under this system, an unemployed person would not receive benefits if other members of his family were still working unless the family's income fell below a specified level.

Mr. Cloutier acknowledges that such a program would be more expensive to administer, but he notes that the increase in cost could be minimized if the plan was properly designed. Moreover, he expects that the plan would actually permit overall savings since less benefits would be paid to unemployed secondary earners in high-income families. As such, it would have the advantage of saving money while also improving the redistribution of income from richer to poorer families.

1. This term refers to economic families and unattached individuals.
2. J. E. Cloutier, *The Distribution of Benefits and Costs of Social Security in Canada, 1971-1975*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 108.

HOW REDISTRIBUTIVE ARE CANADA'S SOCIAL SECURITY PROGRAMS?

(ranked in terms of the progressivity of total benefits)

Program	Description
PROGRESSIVE	
(1) Guaranteed Income Supplement	It operates with Old Age Security to guarantee that the income of pensioners from all sources does not fall below a specified level and is effective in its present form.
(2) Old Age Security	It provides flat-rate benefits to people 65 years of age or older who meet certain residency requirements and is reasonably effective in its present form. Any reform could have substantial secondary effects on, for example, lifetime savings habits.
(3) Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan	Together, they comprise a social insurance program providing retirement, disability, and survivors' pensions. The problems of these pension plans and others are the subject of ongoing Council research (see Bulletin, Vol. 2 No. 1).
REGRESSIVE	
(4) Unemployment Insurance	Unemployed workers qualify for benefits so long as, among other things, they are currently seeking work. Benefits should be based on family income rather than individual income to take account of the growing number of families with more than one earner.
(5) Family and Youth Allowances	Payments are made for all dependent children under 18 years of age. The income tax exemption for dependent children on whose behalf FYA is received should be dropped and the parent earning the higher income should have to declare FYA payments.

CAN WE AFFORD A SHORTER WORK WEEK?

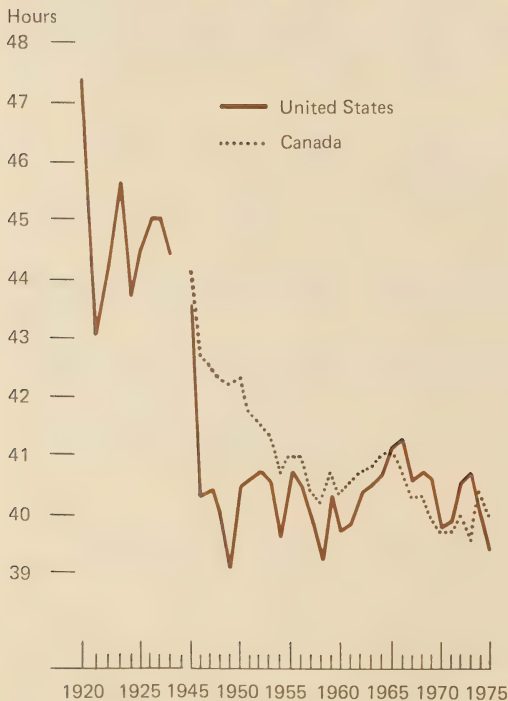
As the trend towards a shorter work week continues, the need to improve Canada's productivity levels is becoming increasingly crucial, according to two Council economists. Norm Leckie and Keith Newton¹ warn that as labour force growth slows and progressively less time is spent on the job, working hours must be made more productive to maintain current rates of economic growth.

The rate of growth of the working age population is expected to slow over the next ten years as birth rates continue the decline begun in the early 1960s. In the past, this has been offset by the rapid increase in the number of

women entering the labour market. However, female participation rates are likely to level off soon. Moreover, current trends towards early retirement and longer periods of schooling, combined with more restrictive immigration policies, are likely to further limit the growth of the labour supply.

The problem of a potential labour shortage is compounded by the fact that, in addition to an increasingly short work week, the time lost on the job due to sickness, accidents, strikes, absenteeism, and turnover has been rising. During the past ten years, for example, there have been more work stoppages due to industrial disputes than in any other similar period since the Second World War. By promoting greater job satisfaction and motivation, recent initiatives to improve the quality of working life can help to raise productivity.²

THE DECLINE OF THE LENGTH OF THE
WORK WEEK: PAID HOURS IN U.S. AND
CANADIAN MANUFACTURING INDUSTRIES



Conflicting Policy Objectives

But the need to place a higher priority on stimulating productivity may conflict with the immediate goal of reducing unemployment. As unemployment has proven increasingly impervious to traditional monetary and fiscal solutions, there has been growing discussion of alternative policies — such as "job-sharing" and returning to more labour-intensive production processes — which would spread the available work among more people. The former policy measure would, however, entail high fixed costs for employers, largely because of the need to train new employees. Production levels that could have been achieved by more intensive use of existing personnel would have to be foregone during the training period. Similarly, by making production processes labour- rather than capital-intensive, the latter measure would also restrict potential output. Both options could further aggravate what the authors feel is an already worrisome problem of poor productivity performance.

1. Norm Leckie and Keith Newton, *Determinants of Work Hours in Canada*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 97.
2. The authors are currently undertaking a study of the quality of working life (QWL). For a definitional framework of QWL and a comprehensive bibliography of the literature on this subject, see Keith Newton and Norm Leckie, *What's QWL? Definition, Notes, and Bibliography*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 100.

CONSUMERS PAY FOR INSUFFICIENT COMPETITION IN CANADIAN BANKING

Banking services in Canada are unnecessarily expensive and the federal government is the main beneficiary according to George Lerner,¹ an economist formerly with the Council. He contends that this situation could not persist if Canadian banking faced more competition.

Dr. Lerner compares banking services in Canada and the United States and finds that Canadian banks charge more for their services to compensate for their higher primary and secondary reserve requirements and heavier tax burden.

Like American banks, they must hold a certain proportion of their deposits as primary reserves which do not earn interest. But Canadian banks must also hold secondary reserves that normally earn below-average interest rates and this adds significantly to their costs. Moreover, they are taxed at a higher effective rate than either American banks or other financial institutions in Canada.

reserve requirements borne by Canadian banks.

At the same time, chartered banks in Canada are protected from their potential competitors: the less heavily taxed near-banks and foreign banks. Although Canadian banks have enjoyed consistently higher profits than the manufacturing sector since 1967, stringent Bank Act regulations have prevented the flow of new entrants into banking that would normally have been expected. It is evident, therefore, that despite their tax disadvantages the chartered banks have secured sufficient market power to enable them to maintain very high before-tax profits so that even after taxes their profits are still moderately higher than those for other industries. Customers have had to pay the price for this protection.

Dr. Lerner observes that this financial structure has evolved gradually and probably was not deliberately designed as a tax-gathering mechanism.

extensive reform of the Bank Act to ease entry regulations and reduce reserve requirements to 3 per cent of deposit liabilities. As banking becomes more competitive, profits can be expected to decline to a lower level.

Since the government is the main beneficiary under the present system, it might appear that its tax revenues

The government is the main beneficiary under the present system.

would drop considerably in a more competitive environment. In fact, however, Dr. Lerner anticipates that the resulting loss in taxes would be compensated by higher tax revenues from corporate bank customers, whose profits would increase by at least the amount they would save on financial services. As well, the personal tax yield should increase because of the higher interest income that bank customers would earn on their deposits.

Hence a revamped financial structure allowing for greater domestic and foreign competition would not severely penalize the government and it would certainly benefit Canadians by making banking more efficient and therefore less costly.²

Chartered banks in Canada are protected from their potential competitors: the less heavily taxed near-banks and foreign banks . . . Customers have had to pay the price for this protection.

There are a number of other important distinctions between Canadian and American banks. For example, American banks have lower asset/capital ratios than their Canadian counterparts. Dr. Lerner finds, however, that although this tends to inhibit the growth of banks in the United States, it is less of a burden than the higher effective tax rate and

The protection that it affords has, however, permitted inefficiencies which are reflected in the needlessly high costs of Canadian banking services. In fact, he points out that the costs due to inefficiency have exceeded both the extra tax revenues gained by government and the excess profits accruing to bank shareholders.

Accordingly, Dr. Lerner advocates

1. George Lerner, *The Performance of Canadian Banks*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 104.

2. See *Efficiency and Regulation: A study of Deposit Institutions* (Ottawa, Supply and Services Canada, 1976) for further analysis of Canada's financial markets.

ACCOUNTING SYSTEM PENALIZES BUSINESSES

Traditional accounting practices underestimate the impact of spiralling prices on business costs so that during inflation corporations appear to be earning more than they actually are and therefore end up paying higher taxes than they should. The Economic Council drew attention to this problem in its *Thirteenth Annual Review*¹ noting that in 1974 additional corporate taxes paid because of inflation exceeded \$2.6 billion. In research for the Council,² Glenn P. Jenkins, professor at Harvard University, attributes this distortion to the fact that conventional accounting procedures calculate a company's costs by using the original, or historical, price of its assets rather than their current replacement value. As a result, the effects of depreciation — that is, the cost of goods used up in production — and the value of goods sold from inventories are underestimated, particularly during inflation.

If, for example, the inflation rate had averaged 7 per cent annually over the last ten years, equipment that was bought for \$1,000 a decade ago might cost \$2,000 to replace now. But because the traditional accounting system would use the historical cost of \$1,000, it would not reflect the increase in the book value of the asset. Consequently, the real value of the company's capital cost allowance would be only half of what it should be and its financial and taxable income would be correspondingly overstated. To eliminate this distortion, Dr. Jenkins advocates that a system of current replacement cost accounting be adopted in Canada.

This system would also overcome another major flaw of historical cost accounting — the fact that since the amount of distortion varies across industries it is impossible to compare the financial performance of corporations within different industries.

Using estimates based on current replacement cost accounting, Dr. Jenkins finds that industries with a high degree of government regulation, ownership, and subsidization performed dismally from 1965 to 1974. Railways and public electric utilities, among others, yielded average social rates of return — measured in terms of income to government, through taxes, and to private owners of assets — of under 4 per cent. This is below the average social rate of return for all industries of 10.8 per cent.

By facilitating such comparisons, current replacement cost accounting can therefore identify those sectors where additional capital investment would result in the greatest returns.



1. Economic Council of Canada, *Thirteenth Annual Review: The Inflation Dilemma*, Ottawa, Supply and Services Canada, 1976.

2. Glenn P. Jenkins, *Capital in Canada: Its Social and Private Performance 1965-1974*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 98.

URBAN PAPERS

Among the most important choices that any household makes are those concerning where to live and work. Not only do these decisions affect the household's lifestyle but, in combination with similar decisions by other households, they play a major role in determining the structure and character of urban areas and the communities within them. Urban development tends, in part, to reflect the changing needs of households. However, it often seems to occur in response to immediate situations rather than as part of a plan which anticipates future social requirements.

To provide the information necessary for a more comprehensive approach to urban planning, researchers at the Council are examining the factors underlying residential and job location decisions. Their findings will be published in an *Urban Papers* series.

A major factor in these decisions is the distance of the journey-to-work and the associated time and other costs of travel. The distance of the journey-to-work is also affected by a variety of socio-economic factors, such as income and family size. Hence, an important part of the group's study will be to determine which socio-economic attributes have the greatest impact on the distance commuted and should be considered in urban policy decisions, such as where to locate public housing and public transportation.

The first part of the *Urban Papers* series* reviews the relevant literature and establishes a theoretical framework for subsequent papers.

The second stage of research will examine the distribution of residences and jobs and the associated journey-to-work patterns. This has almost been completed for the Halifax-Dartmouth and Toronto Census Metropolitan Areas (CMAs) and could be carried out for other CMAs.

Finally, the group will assess the impact of social and economic factors on the journey-to-work distance. Although the data will pertain to the Toronto CMA, the analysis should be generally applicable to other Canadian metropolitan areas.

All research will be based on Statistics Canada's 1971 Census place of work data, the most comprehensive sample of information on this subject that has ever been compiled in Canada. Commuting patterns may have altered somewhat with the evolution of cities and the energy crisis, but the socio-economic motivations determining where people live and work change much more gradually and are likely very similar today to what they were in 1971.



*The first paper in this series has been published. See Surendra Gera and Peter Kuhn, *Residential and Job Location and the Journey-to-Work: A Review and Theoretical Perspective*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 102.

TOWARDS A WAGE POLICY IN THE PUBLIC SECTOR

Wages in the public sector should perhaps continue to be subject to guidelines even after general wage and price controls are phased out, according to a study published recently under the auspices of the Economic Council.*

The authors, Jean-Michel Cousineau and Robert Lacroix, observe that, although workers in the private sector have tried to protect their real incomes as much as possible, their wage increases have been in line with prevailing market conditions. Even though unions in this sector have become increasingly militant, wage hikes over the last ten years have not been so excessive as to create a wage-price spiral. In fact, the authors find that the average wage settlement reached following a strike does not differ from one reached without a strike. Accordingly they conclude that, contrary to popular opinion, participants in the private sector are faced with market forces that they cannot ignore with impunity.

By contrast, they point out that wages in the public and quasipublic sectors are primarily determined by political rather than economic factors. The characteristics of this sector make it particularly vulnerable to wage demands by unionized employees. Because governments can redistribute income in their favour and secure loans, they can afford to pay higher wages than private sector employers. Moreover, there is no alternative producer of government services and, without competition, there is not as much incentive to reduce costs.

This difference in wage behaviour is important because workers in the public and quasipublic sectors comprise one-fifth of the total Canadian work force and account for almost half of all employees covered by major collective agreements. The authors note that wage settlements

in the public sector can greatly affect employment, inflation and the ability of the private sector to compete internationally.

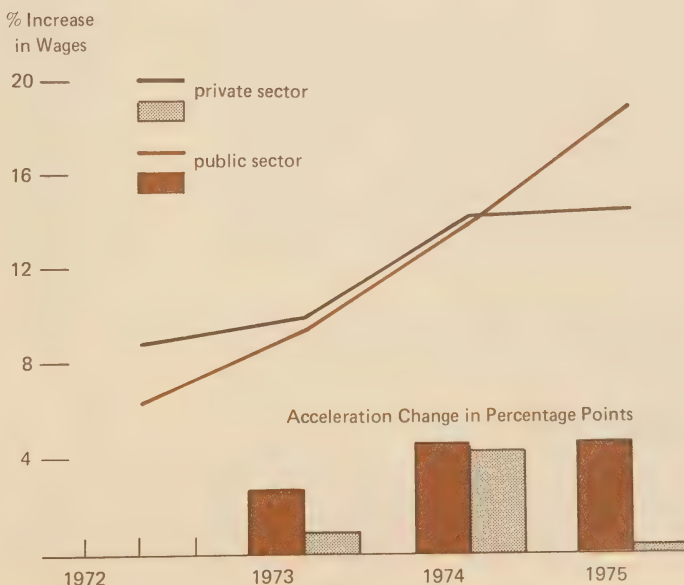
To illustrate this, they describe the impact of wage behaviour in the public sector on the current "stagflation" economy in Canada, which is characterized by simultaneous recession and inflation. Ordinarily, wage increases in the private sector decelerate during a recession because of poor demand for goods and services. But, since wages in the public sector are not restrained by market conditions and are very sensitive to inflation, they rise by more than in the private sector. Because this puts pressure on businesses to meet excessive wage demands, it increases strike activity and unemployment. Consequently, the tradi-

tional trade-off relationship between unemployment and inflation breaks down and both prices and jobless levels rise.

To reduce the pressures on the private sector of particularly generous settlements by governments and quasipublic bodies, the authors advocate that a wage policy be implemented to guide wage decisions in the public sector. They emphasize, however, that if such a policy is to be effective it must have the agreement of the parties concerned. A policy devised unilaterally will not alter either union pressure or the governments' vulnerability to union demands.

*J.-M. Cousineau and R. Lacroix, *Wage Determination in Major Collective Agreements in the Private and Public Sectors*, Economic Council of Canada, Ottawa, Supply and Services Canada, 1977.

WAGE ACCELERATION, PUBLIC SECTOR
COMPARED WITH PRIVATE SECTOR,
1972-75



The following STUDIES have been published by the Economic Council of Canada over the last three months. They can be obtained through Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, K1A 0S9. DISCUSSION PAPERS are available in limited number in the language of preparation through the Public Relations Section, Economic Council of Canada (tel. (613) 993-3591).

TWO STUDIES

Jean-Michel Cousineau and Robert Lacroix, *Wage Determination in Major Collective Agreements in the Private and Public Sectors*. (EC22-55/1977, \$4.00 in Canada, \$4.80 elsewhere)

See page 7.

Roma Dauphin, *The Impact of Free Trade in Canada*. (EC22-56/1978, \$4.50 in Canada, \$5.40 elsewhere)

The author examines how a unilateral reduction of tariff and nontariff barriers would affect the Canadian economy and the regional distribution of income. Among other things, he finds that Ontario would play a somewhat smaller role in the economy. As well, industries involved in the processing of natural resources would become more important. He evaluates alternative methods of compensation which could ease the process of adaptation to greater import competition.

SEVEN DISCUSSION PAPERS

No. 102. Surendra Gera and Peter Kuhn, *Residential and Job Location and the Journey-to-Work: A Review and Theoretical Perspective, Urban Paper 1*.

See page 6.

No. 103. Jac-André Boulet and Paul Robillard, *A Technique for Efficient Estimation Using Grouped Micro-Data*.

With the proliferation of data-collecting institutions and the increasingly extensive information available, researchers have incurred high computer costs in attempting to deal with this mass of data. Moreover, some information is withheld to protect the confidentiality of those sampled. For a particular application of a known general result of multiple regression analysis, the authors demonstrate a method which yields identical results but circumvents both problems.

No. 104. George Lermer, *The Performance of Canadian Banks*.

See page 5.

No. 105. Neil Swan, *Growth and Unemployment in Eastern Canada*.

In this paper, the author presents a technical account of some of the theory underlying the Council's earlier report, *Living Together: A Study of Regional Disparities*. He points out some weaknesses of traditional explanations for the

relatively high unemployment rates for Quebec and the Atlantic region and develops a model showing that an important but neglected key to improving employment in Eastern Canada is to raise that region's productivity.

No. 106. Lawrence Copithorne, *Natural Resources and Regional Disparities: A Skeptical View*.

See page 2.

No. 107. D. W. Henderson and J. C. R. Rowley, *Decomposition of an Aggregate Measure of Income Distribution*.

This technical paper demonstrates that one of the major measures used to indicate the overall inequality of income distribution — that is, aggregate Gini coefficients — can be broken down in terms of the distribution of various components of income across family units (ranked in order of total income) to determine which of these components have the largest effect on changes in income equality.

No. 108. J. Eden Cloutier, *The Distribution of Benefits and Costs of Social Security in Canada, 1971-1975*.

See page 3.

MISCELLANEOUS

Proceedings — Conference on Industrial Adaptation

This document summarizes the proceedings of the conference sponsored by the Economic Council in June 1977 to discuss the serious problems facing Canadian industry in adapting to changing domestic and international conditions. (Available free of charge through the Public Relations Section.)

BULLETIN

is produced quarterly by the INFORMATION SECTION of the ECONOMIC COUNCIL OF CANADA and distributed free of charge. **It does not necessarily reflect the views of Council Members.** These articles may be reproduced without special permission. However, a credit would be much appreciated.

If you would like to receive the BULLETIN or to obtain any additional information, please contact:

Janet Ritchie, Editor
Information Section
Economic Council of Canada
P.O. Box 527
Ottawa, Ontario K1P 5V6

or phone: (613) 993-1894

© Minister of Supply and Services Canada 1978

DEUX ÉTUDES

Jean-Michel Cousineau et Robert Lacroix, *La détermination des salaires dans le monde des grandes conventions collectives : une analyse des secteurs privé et public*, (EC22-55/1977F, \$4,00 au Canada, \$4,80 autres pays)

Voir page 7.

Roma Dauphin, *Les effets de la libéralisation des échanges sur l'économie canadienne*, (EC22-56/1978F, \$4,50 au Canada, \$5,40 autres pays)

L'auteur montre comment une réduction unilatérale des barrières tarifaires et non tarifaires influerait sur l'économie canadienne et la répartition régionale des revenus. Selon lui, l'Ontario jouerait alors un rôle un peu moins grand dans l'économie. D'autre part, les industries liées à la transformation des richesses naturelles prendraient plus d'importance. Il évalue ensuite les diverses méthodes de compensation qui pourraient faciliter l'adaptation à une plus vive concurrence de la part des importations.

SEPT DOCUMENTS

No 102, Surendra Gera et Peter Kuhn, *Residential and Job Location and the Journey-to-Work: A Review and Theoretical Perspective*, Urban Paper 1.

Voir page 6.

No 103, Jac-André Boullet et Paul Robillard, *A Technique for Efficient Estimation Using Grouped Micro-Data*.

Par suite de la multiplication des organismes enquêteurs, le volume des informations recueillies ne cesse d'augmenter, de sorte que les chercheurs doivent faire face à des coûts d'ordinateur très élevés pour traiter cette masse de données. En outre, certains renseignements ne sont pas divulgués pour des raisons de confidentialité afin de protéger les personnes ou organismes interrogés. Les auteurs proposent une application particulière d'un résultat général connu en analyse multi-variée qui permet d'éviter ces deux problèmes, en produisant des résultats identiques.

No 104, George Lerner, *The Performance of Canadian Banks*.

Voir page 5.

No 105, Neil Swan, *Growth and Unemployment in Eastern Canada*.

L'auteur présente un exposé technique de certaines thèses qui sous-tendent le rapport du Conseil intitulé *Vivre ensemble — Une étude des disparités régionales*. Il souligne certaines faiblesses des raisons habituellement invoquées pour expliquer les taux de chômage relativement élevés au Québec et dans la région de l'Atlantique, et présente un

DIVERS

Compte rendu — Conférence sur l'adaptation industrielle

Ce document résume les délibérations de la conférence organisée par le Conseil économique en juin 1977 pour discuter des graves problèmes qui affligent l'industrie canadienne au moment où elle doit s'adapter aux nouvelles conditions des marchés domestique et international. (Disponible gratuitement en s'adressant à la Section Relations publiques.)

Voir page 3.

No 108, J. Eden Cloutier, *The Distribution of Benefits and Costs of Social Security in Canada, 1971-1975*.

Ce document technique montre que l'une des principales mesures utilisées pour indiquer l'inégalité générale dans la répartition du revenu — c'est-à-dire les coefficients agrégés de Gini — peut être désagrégée pour refléter la répartition des diverses composantes du revenu entre les unités familiales (classées d'après le revenu total). Cette application vise à déterminer laquelle de ces composantes exerce le plus d'effets sur les variations de l'égalité du revenu.

No 107, D. W. Henderson et J. C. R. Rowley, *Decomposition of an Aggregated Measure of Income Distribution*.

Voir page 2.

No 106, Lawrence Copithorne, *Natural Resources and Regional Disparities: A Skeptical View*.

modèle montrant qu'un moyen important, mais méconnu, d'accroître l'emploi dans l'Est du pays est d'augmenter la productivité de cette région.

Les ÉTUDES mentionnées ci-dessous, publiées par le Conseil économique du Canada au cours des trois derniers mois, peuvent être obtenues par correspondance auprès de : Imprimerie et Édition, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa K1A 0S9. Les DOCUMENTS ne sont disponibles que dans la langue de l'auteur en un nombre limité d'exemplaires. On peut les obtenir en s'adressant à la Section Relations publiques, Conseil économique du Canada, Tél. (613) 993-3591.

Ce BULLETIN trimestriel est réalisé par la SECTION INFORMATION du CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA et est distribué gratuitement. Il n'exprime pas nécessairement l'opinion des membres du Conseil. Les informations et articles qu'il contient peuvent être reproduits sans autorisation. Toutefois, une mention de la source serait fort appréciée. Pour recevoir le BULLETIN ou pour tout renseignement supplémentaire, s'adresser à : Janet Ritchie, rédactrice Section Information Conseil économique du Canada Case postale 527 Ottawa (Ontario) K1P 5V6 ou composer : (613) 993-1894 ©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1978

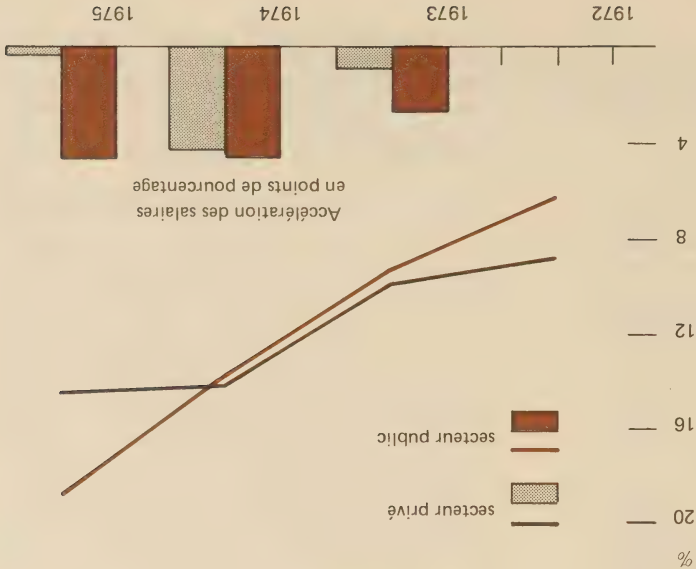
POUR UNE POLITIQUE SALARIALE DANS LE SECTEUR PUBLIC

tion ne joue donc plus et alors les prix et le chômage augmentent.

Afin de réduire les pressions qu'exercent sur le secteur privé les accords salariaux particulièrement généreux conclus par les gouvernements et les organismes parapublics et pour faciliter la prise de décisions en matière de salaires, les auteurs préconisent l'application d'une politique salariale dans le secteur public. Cependant, pour qu'une telle politique soit efficace, elle doit être acceptée par toutes les parties en cause. Une politique unilatérale ne modifierait ni la pression des syndicats ni la vulnérabilité des gouvernements à leurs revendications.

*J.-M. Cousineau et R. Lacroix, *La détermination des salaires dans le monde des grandes conventions collectives : une analyse des secteurs privé et public*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approuvé par le Comité des Services Canada, 1977.

ACCÉLÉRATION DES SALAIRES DANS LE SECTEUR PRIVÉ ET PUBLIC, 1972-1975



Une étude publiée récemment par le Conseil économique* en vient à la conclusion que les salaires dans le secteur public devraient probablement être assujettis à une politique salariale après la levée des contrôles.

Les auteurs, Jean-Michel Cousineau et Robert Lacroix, font remarquer que, malgré les efforts des travailleurs du secteur privé pour protéger leur revenu réel, leurs augmentations de salaire ont reflété les conditions du marché. D'ailleurs, la syndicalisation et le militantisme accrues de ce secteur au cours des dix dernières années n'ont pas engendré des hausses de salaire suffisamment importantes pour créer une spirale inflationniste. En fait, les auteurs soulignent qu'en moyenne, d'une grève ne diffère pas d'une autre qui l'a été sans arrêt de travail. En conséquence, ils concluent que, contrairement à l'opinion courante, les agents économiques du secteur privé sont influencés par des forces du marché qu'ils ne peuvent méconnaître impunément.

Par contre, les auteurs sont d'avis que les salaires dans le secteur public et parapublic sont principalement déterminés par des facteurs politiques plutôt qu'économiques. À cause de leurs caractéristiques particulières, ces secteurs sont plus vulnérables aux revendications salariales des employés syndiqués. De plus, comme les gouvernements peuvent redistribuer les revenus en leur faveur et emprunter facilement, ils peuvent se permettre de payer des salaires plus élevés que les employeurs du secteur privé. Enfin, l'absence de concurrence dans les services publics n'encourage pas autant l'état à réduire ses coûts.

Cette différence de comportement des salaires est importante car les secteurs public et parapublic représentent un cinquième de la population active canadienne et presque la moitié de tous les employés couverts par les grandes conventions collectives. Les auteurs sont d'avis que les accords

Les méthodes de comptabilité traditionnelles sous-estiment l'impact de la spirale des prix sur les coûts des entreprises, de sorte qu'en période d'inflation, les sociétés semblent réaliser des profits plus élevés qu'elles ne le font effectivement et, en conséquence, paient plus d'impôts qu'elles ne le devraient. Dans son *Treizième Exposé annuel*¹, le Conseil a attiré l'attention sur ce problème en soulignant qu'en 1974, les impôts additionnels payés par les sociétés à cause de l'inflation excédaient 2,6 milliards de dollars. Dans une recherche effectuée pour le Conseil², Glenn P. Jenkins, professeur à l'Université Harvard, attribue cette distorsion au fait que, selon les méthodes comptables traditionnelles, les coûts d'une entreprise sont calculés sur la base du prix d'acquisition de ses biens plutôt que d'après leur valeur de remplacement. En conséquence, la dépréciation — c'est-à-dire le coût des biens utilisés dans la production — et la valeur des biens vendus à même les stocks sont sous-estimés, particulièrement en période d'inflation.

Par exemple, si le taux d'inflation s'était établi à une moyenne annuelle de 7 % au cours des dix dernières années, l'équipement payé \$1,000 il y a dix ans, pourrait maintenant coûter \$2,000 à remplacer. Toutefois, comme le système de comptabilité traditionnelle utilisait le coût initial de \$1,000, il ne tiendrait pas compte de l'augmentation de la valeur comptable de ce bien. De ce fait, la valeur réelle de la provision pour consommation de capital de cette société ne serait que la moitié de ce qu'elle devrait être, d'où une surestimation de son revenu financier imposable. En vue d'éliminer cette distorsion, le professeur Jenkins préconise l'adoption au Canada d'un système de comptabilité fondé sur les coûts de remplacement.

Un tel système permettrait de surmonter l'une des principales lacunes de la comptabilité fondée sur les coûts d'acquisition, c'est-à-dire qu'à cause des distorsions entre les industries, il est impossible de comparer la performance financière de sociétés au sein d'industries différentes. Les estimations effectuées à partir de ce système basé sur les coûts de remplacement montrent que, de 1965 à 1974, les industries caractérisées par un degré élevé de réglementation, de contrôle et de subventions ont réalisé une performance médiocre. Dans les sociétés ferroviaires et les services publics d'électricité entre autres, les taux moyens de rendement social — calculés d'après les revenus acquis aux gouvernements, sous forme d'impôts, ainsi qu'aux propriétaires privés des avoirs — ont été inférieurs à 4 %. Ce chiffre est nettement inférieur au taux moyen de rendement social pour toutes les industries qui s'établit à 10,8 %.

En facilitant de telles comparaisons, la comptabilité basée sur les coûts de remplacement permet d'identifier les secteurs où des investissements supplémentaires pourraient de meilleurs rendements.

1. Conseil économique du Canada, *Treizième Exposé annuel* : L'enigma de l'inflation, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1976.

2. Glenn P. Jenkins, *Capital in Canada : Its Social and Private Performance 1965-1974*, Conseil économique du Canada, document n° 98.



Le lieu de résidence et le lieu de travail comptent parmi les choix les plus importants dans la vie d'un ménage. Ces décisions non seulement influent sur le mode de vie des membres du ménage mais, combinées à des décisions semblables prises par d'autres ménages, jouent un rôle majeur dans la détermination de la structure et du caractère des agglomérations urbaines et des collectivités qui les composent. Le développement urbain tend en partie à refléter cette évolution des besoins des ménages. Toutefois, il constitue souvent une réaction à des problèmes immédiats plutôt qu'un plan des besoins de la collectivité. En vue de fournir les données nécessaires à une approche plus globale de la planification urbaine, un groupe de chercheurs du Conseil a entrepris d'examiner les facteurs qui sous-tendent les décisions en matière de résidence et de travail dans la série des *Cahiers urbains*.

Ces décisions sont dictées dans une large mesure par la distance du trajet quotidien au travail, le temps qu'il nécessite et les autres coûts qui s'y rattachent. La distance entre la résidence et le travail est aussi influencée par une variété de facteurs socio-économiques tels que le revenu et la taille de la famille. En conséquence, une importante partie de l'étude verra à préciser les attributs socio-économiques les plus importants dans la distance parcourue et dont il faudrait tenir compte dans les décisions en matière de politiques urbaines.

Le premier document de cette série des *Cahiers urbains** présente un survol de la littérature pertinente et établit un cadre théorique pour les documents qui suivront.

Dans la deuxième étape, le groupe de recherche examinera la répartition des lieux de résidence et d'emploi et aux schémas de transport au travail qui y correspondent. Cette étape est presque terminée pour les régions métropolitaines de recensement (R.M.R.) de Halifax-Dartmouth et de Toronto et, sur demande, elle sera effectuée pour d'autres régions métropolitaines de recensement.

Enfin, le groupe de recherche étudiera l'influence des facteurs sociaux et économiques sur la distance du trajet au travail. Même si les données concernent la région métropolitaine de Toronto, l'analyse devrait être généralement applicable aux autres régions métropolitaines du pays.

Toutes les recherches seront basées sur les données concernant le lieu de travail recueillies par Statistique Canada lors du recensement de 1971. Ces données constituent l'échantillon le plus complet sur ce sujet établi jusqu'à maintenant au Canada. Les caractéristiques des déplacements ont peut-être changé dans une certaine mesure à cause de la croissance des villes et de la crise de l'énergie, mais les motivations socio-économiques du choix du lieu de résidence no de travail, évoluent beaucoup plus lentement et sont probablement très semblables aujourd'hui à ce qu'elles étaient en 1971.

* Le premier document de cette série a été publié, *Gera et Peter Kuhn, Residential and Job Location and the Journey-to-Work : A Review and Theoretical Perspective*, Conseil économique du Canada, document n° 102.

LES CONSOMMATEURS FONT LES FRAIS DU MANQUE DE CONCURRENCE DANS LE SYSTÈME BANCAIRE CANADIEN

les règlements visant l'accès au système et de réduire les réserves obligatoires à 3 % du passif-dépôts. On peut s'attendre que les profits diminueront à mesure que le système bancaire sera plus ouvert à la concurrence. Étant donné que le gouvernement est le principal bénéficiaire du système actuel, il est vraisemblable que, dans un environnement plus compétitif,

Le gouvernement est le principal bénéficiaire du système actuel.

ses recettes fiscales diminueraient considérablement. Cependant, M. Lerner prévoit que le manque à gagner qui en résulterait serait compensé par les recettes fiscales additionnelles provenant des sociétés clientes des banques, dont les profits s'accroîtraient d'au moins la somme qu'elles économiseraient sur les services financiers. Le rendement de l'impôt des particuliers devrait aussi s'accroître en raison des intérêts plus élevés que toucheraient les épargnants. C'est pourquoi une structure financière modifiée, permettant une plus forte concurrence tant au Canada qu'à l'étranger, ne pénaliserait pas sérieusement le gouvernement. Elle serait certainement bénéfique pour les Canadiens, car elle rendrait l'activité bancaire plus efficace et partant, moins coûteuse².



1. George Lerner, *The Performance of Canadian Banks*, Conseil économique du Canada, document n° 104.
2. Pour une analyse plus approfondie des marchés financiers du Canada, voir *Efficacité et réglementation : Une étude des institutions de dépôts*, Ottawa, Approuvisionnements et Services Canada, 1976.

que le taux d'imposition plus élevé et les plus forts coefficients de réserve imposés aux banques canadiennes. Simultanément, les banques à charte au Canada sont protégées contre leurs concurrents potentiels, c'est-à-dire les quasi-banques et les banques étrangères moins lourdement taxées. Malgré leurs désavantages fiscaux, les banques se sont donc assurées assez forte emprise sur le marché pour maintenir des profits très élevés avant l'impôt de sorte que, même après imposition, leurs profits sont encore modérément supérieurs à ceux des autres industries. Toutefois, les consommateurs ont dû payer le prix de cette protection. L'auteur fait observer que cette structure financière a évolué de façon graduelle et qu'elle n'a probablement pas été conçue délibérément comme un mécanisme favorable à l'accumulation des impôts. Cependant, la protection qu'elle assure a engendré des

inefficacités qui se sont reflétées dans des services bancaires inutilement coûteux. Qui plus est, les coûts des inefficacités ont dépassé à la fois les revenus fiscaux additionnels du gouvernement et les bénéfices excédentaires revenant aux actionnaires. En conséquence, M. Lerner propose une réforme en profondeur de la Loi sur les banques en vue d'assouplir

Les banques à charte au Canada sont protégées contre leurs concurrents potentiels, c'est-à-dire les quasi-banques et les banques étrangères moins lourdement taxées. . . Toutefois, les consommateurs ont dû payer le prix de cette protection.

Les services bancaires au Canada sont inutilement coûteux et c'est le principal bénéficiaire, selon M. George Lerner¹, un économiste antérieur. L'auteur de l'emploi du Conseil, l'auteur soutient que cette situation ne pourrait persister si le système bancaire canadien était plus ouvert à la concurrence. Dans son étude, M. Lerner compare les services bancaires au Canada et aux États-Unis et constate que les banques canadiennes exigent davantage pour leurs services afin de compenser l'obligation de détenir des réserves primaires et secondaires plus élevées et d'assumer un fardeau fiscal plus lourd. Comme les banques américaines doivent aussi détenir des réserves secondaires dont le rendement d'intérêt. D'autre part, les banques canadiennes doivent aussi détenir des réserves secondaires dont le rendement d'intérêt est ordinairement inférieur à la moyenne et qui contribue de façon appréciable à accroître leurs coûts. Elles sont en outre imposées à un taux effectif plus élevé que les banques américaines ou les autres institutions financières au Canada.

Il existe certaines autres distinctions importantes entre les banques canadiennes et américaines. Par exemple, les banques américaines ont un plus faible coefficient d'endettement que leurs répliques canadiennes. M. Lerner constate cependant que même si cette caractéristique des banques américaines tend à paralyser leur croissance, elle est encore un fardeau moins lourd

AVONS-NOUS LES MOYENS DE RÉDUIRE LA SEMAINE DE TRAVAIL ?

l'entrée massive des femmes sur le marché du travail. Toutefois, on peut s'attendre pour bientôt à une stabilisation du taux d'activité des femmes. De plus, les tendances actuelles à la retraite anticipée et à une scolarité accrue, couplées à des politiques d'immigration plus restrictives, peuvent limiter davantage la croissance de la main-d'œuvre disponible.

Le problème d'une pénurie éventuelle de main-d'œuvre se complique encore du fait que, outre le raccourcissement de la semaine de travail, le temps perdu au travail par suite de maladies, d'accidents, de grèves, d'absentéisme et de roulement du personnel, s'accroît sans cesse. Ainsi, au cours des dix dernières années, il s'est produit plus d'arrêts de travail à cause des conflits ouvriers qu'au cours de toute autre période similaire depuis la Seconde Guerre mondiale. En favorisant la satisfaction et la motivation au travail, les initiatives récentes en vue d'améliorer la qualité de la vie au travail peuvent contribuer à accroître la productivité².

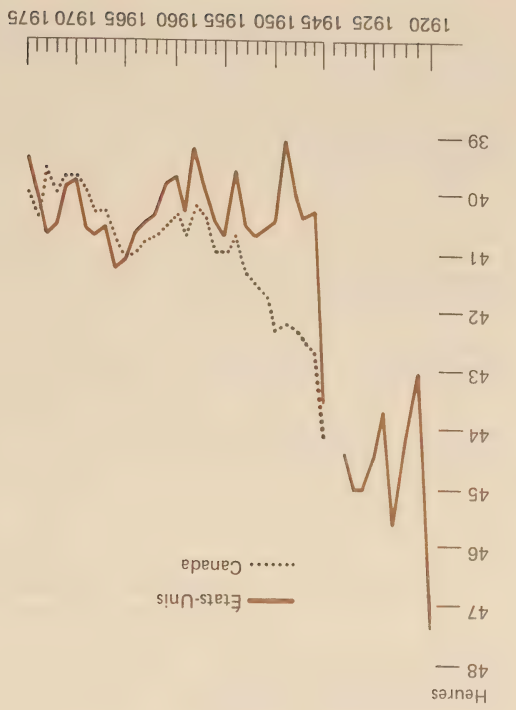
Objectifs divergents

Cependant la nécessité d'accorder la priorité à la stimulation de la productivité peut aller à l'encontre de l'objectif immédiat de réduire le chômage. Or, ce dernier est de plus en plus imperméable aux interventions traditionnelles d'ordre fiscal ou monétaire. C'est pourquoi on a beaucoup discuté du recours à d'autres politiques, comme le partage des tâches et le retour à des méthodes de production faisant appel à plus de main-d'œuvre, politiques qui permettraient de répartir le travail entre plus de travailleurs. La première de ces mesures occasionnerait aux employeurs des coûts fixes élevés, surtout à cause de l'obligation de former de nouveaux employés. La production qui aurait pu être réalisée grâce à une utilisation plus intensive du personnel existant serait alors sacrifiée durant la période de formation. De même, l'autre solution restreindrait le potentiel de production en faisant davantage appel à la main-d'œuvre qu'au capital. Les auteurs estiment que ces deux mesures pourraient aggraver le problème déjà préoccupant de notre piètre productivité.



1. Norm Leckie et Keith Newton, *Determinants of Work Hours in Canada*, Conseil économique du Canada, document n° 97.
2. Les auteurs travaillent actuellement à une étude sur la qualité de la vie au travail (Q.V.T.). On en trouvera une définition, ainsi que le cadre organique et une bibliographie extensive sur ce sujet dans Keith Newton et Norm Leckie, *What's QWL? Definition, Notes, and Bibliography*, Conseil économique du Canada, document n° 100.

RÉDUCTION DE LA SEMAINE DE TRAVAIL : HEURES RÉMUNÉRÉES DANS L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS



La tendance vers une semaine de travail plus courte rend de plus en plus pressante la nécessité d'accroître la productivité au Canada, selon deux économistes du Conseil, MM. Norm Leckie et Keith Newton¹. Ils font cette mise en garde car, à mesure que la croissance de la population active ralentit et que les travailleurs passent de moins en moins de temps au travail, il faut rendre les heures de travail plus productives afin d'assurer la croissance actuelle de l'économie.

Le taux d'accroissement de la population d'âge actif devrait diminuer au cours des dix prochaines années à cause de la baisse du taux de natalité amorcée au cours des années 60. Dans le passé, ce phénomène était compensé par

L'ASSURANCE-CHÔMAGE :

QUI EN PROFITE ?

Depuis l'entrée en vigueur, en 1972, de la nouvelle loi sur l'assurance-chômage, les familles à revenu élevé reçoivent une part croissante des prestations d'assurance-chômage, alors que les familles pauvres en touchent proportionnellement moins. En outre, les familles riches financent une plus petite portion de l'assurance-chômage, tandis que les familles pauvres y contribuent davantage.

J. Eden Cloutier, économiste au Conseil, note cette tendance dans une récente enquête sur les effets redistributifs de cinq des principaux programmes canadiens de sécurité sociale² (voir le tableau). Il constate que, de 1971 à 1975, le système de sécurité sociale est devenu moins progressif — c'est-à-dire moins orienté vers les familles pauvres — si l'on en juge par l'ensemble des prestations versées aux familles. Cette situation découle en partie du fait qu'au cours de cette période, l'assurance-chômage a été la principale cause de la croissance rapide des dépenses pour la sécurité sociale et qu'elle constitue également l'un des programmes les plus régressifs.

L'auteur attribue en partie la régressivité accrue de l'assurance-chômage au fait qu'antérieurement, seuls les travailleurs gagnant moins de \$7,800 par année étaient admissibles aux prestations, alors que le champ d'application quasi universel de la nouvelle loi permet aux personnes à revenu élevé d'y être admissibles.

Le nombre grandissant de familles comptant plus d'un gagné-pain est un autre facteur d'importance. On peut ainsi

DANS QUELLE MESURE LES PROGRAMMES CANADIENS DE SÉCURITÉ SOCIALE SONT-ILS REDISTRIBUTIFS?

(Classes selon la progressivité des prestations globales)

Programmes	Description
PROGRESSIFS	
(1) Supplément de revenu garanti	Appliqué conjointement avec le programme de sécurité de la vieillesse en vue de garantir que le revenu des retraités ne tombe pas au-dessous d'un niveau déterminé. Efficace sous sa forme actuelle.
(2) Sécurité de la vieillesse	Assure des prestations uniformes aux personnes de 65 ans ou plus qui satisfont à certains critères relatifs au lieu de résidence. Une réforme pourrait avoir des effets secondaires appréciables, par forme actuelle. Les prestations sont versées aux personnes qui ont travaillé pendant au moins 40 ans.
(3) Régime de pensions du Canada et de rentes du Québec	Réunis, ils constituent un programme d'assurance sociale prévoyant des pensions de retraite et d'invalidité, ainsi que des pensions aux survivants. Les problèmes que posent ces régimes de pension sont le sujet de recherches en cours au Conseil (voir Bulletin, vol. 2, n° 1).
RÉGRESSIFS	
(4) Assurance-chômage	Les chômeurs sont admissibles aux prestations pourvu qu'entre autres choses, ils soient effectivement à la recherche d'un emploi. Les prestations devraient être basées sur le revenu familial plutôt que sur le revenu individuel afin de tenir compte du nombre grandissant de familles comptant plus d'un gagné-pain.
(5) Allocations familiales et allocations aux jeunes	Les prestations sont versées pour tous les enfants à charge de moins de 18 ans. L'exemption d'impôt pour les enfants à charge au nom desquels ces allocations sont versées, devrait être abolie et le parent gagnant le revenu le plus élevé devrait être tenu de déclarer ces prestations.

LES DISPARITÉS RÉGIONALES ET LES RESSOURCES NATURELLES

La théorie traditionnelle de la «pêche et du piégeage» dans l'histoire économique du Canada l'a montrée : la persistance des disparités régionales tient au fait que certaines régions sont mieux dotées que d'autres en ressources naturelles. Ainsi, l'économie de la Colombie-Britannique est florissante à cause de ses forêts de pins Douglas, tandis que la région de l'Atlantique a souffert de l'épuisement de ses pêcheries et de ses forêts.

M. Lawrence Copithorne, économiste au Conseil, croit que même si les ressources naturelles constituent encore une partie intégrante de l'économie canadienne, elles ne jouent plus un rôle aussi grand qu'auparavant dans les disparités régionales. Cependant, ses recherches¹ appuient les conclusions du rapport antérieur du Conseil économique intitulé *Vivre ensemble : Une étude des disparités régionales*², selon lesquelles les différences régionales de productivité, de demande globale et d'armature urbaine sont les principales sources de disparité économique.

Un cas particulier

Toutefois, d'ajouter l'auteur, ce n'est qu'en Colombie-Britannique que la répartition des ressources naturelles a une influence, insoupçonnée jusqu'alà, sur l'efficacité de son économie. Cette province est une sorte d'anomale économique. Le fait que son revenu par habitant soit le deuxième du Canada après celui de l'Ontario est une illusion car le coût de la vie y est aussi très élevé. En outre, malgré un taux de chômage singulièrement élevé, beaucoup de gens continuent d'y affluer pour chercher du travail. M. Copithorne fournit une explication à cette coïncidence inhabituelle. Plutôt que d'acheter leur bois sur le marché libre, les sociétés d'exploitation forestière de la Colombie-Britannique disposent de la plupart des terres à bois de la Couronne, qui leur sont attribuées en vertu d'ententes

à long terme. Dans la région côtière, le gouvernement fonde le prix de son bois, ou ses droits de coupe, sur les prix du marché des billes de Vancouver (Vancouver Log Market) ainsi que sur la moyenne des frais d'exploitation des compagnies. Ainsi, leurs qu'ils engagent. Malgré cela, la perspective d'une meilleure rémunération continue d'attirer en Colombie-Britannique les personnes qui cherchent du travail. C'est peut-être pourquoi la migration vers la Colombie-Britannique continue d'être considérable malgré le fort taux de chômage.

Pour financer ces salaires élevés, les employeurs doivent probablement augmenter les prix de leurs produits manufacturés. Ceux-ci deviennent alors trop coûteux pour être concurrentiels sur les marchés internationaux et interrégionaux. Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant que le secteur de la fabrication en Colombie-Britannique soit en grande partie axé sur le marché local. Il n'est d'ailleurs pas étonnant plus que le coût de la vie dans cette province soit plus élevé qu'ailleurs.

M. Copithorne conclut que le gouvernement de la Colombie-Britannique devrait modifier les règlements relatifs aux droits de coupe, ce qui aurait pour effet de permettre aux prix du bois de suivre les règles de la concurrence. En outre, la libéralisation du commerce des billes de bois contribuerait à améliorer la performance économique de la province tout en alignant ses niveaux de revenu et de chômage sur ceux des autres provinces canadiennes.

Effet d'entraînement

Ce comportement a des répercussions à l'extérieur de l'industrie forestière. Il semble probable que, vu le grand nombre de travailleurs non syndiqués dans cette industrie, les accords salariaux qui y sont conclus donnent le ton aux négociations dans le secteur de la fabrication en Colombie-Britannique. Cela explique peut-être pourquoi la rémunération moyenne

1. Lawrence Copithorne, *Natural Resources and Regional Disparities: A Skeptical View*, Conseil économique du Canada, document n° 106.
2. Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble : Une étude des disparités régionales*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977.
3. *Timber Rights and Forest Policy in British Columbia*, Rapport de la Commission royale sur les ressources forestières, volumes I et II, Victoria, 1976.



BULLETIN

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA

VOL. 2 N° 2

MARS 1978

ISSN 0702-6633

SYLVIA OSTRY AU CONSEIL, DES ORIENTATIONS NOUVELLES

La nomination de Mme Sylvia Ostry à la présidence du Conseil économique augure certains changements importants



Sylvia Ostry
Présidente
Conseil économique du Canada

Mme Ostry ne présentera pas au premier ministre de recommandations à ce sujet avant la fin du printemps, d'en faire une sorte de «conseil des sages». Avec probablement moins d'emphasis sur le consensus qui a toujours caractérisé ses rapports, le Conseil serait composé de penseurs économiques éclairés venant de toutes les régions du pays, ces derniers n'étant pas constamment tenus de se mettre d'accord.

Selon Mme Ostry, le Conseil continuera de remplir son double rôle d'éducateur du public sur les grandes questions économiques et de conseiller indépendant des gouvernements en matière de politique économique. C'est toutefois cette dernière vocation qui la préoccupe tout particulièrement.

Elle souligne que les propositions du Conseil ont souvent joué un rôle dans la détermination des politiques gouvernementales. Ainsi, c'est à la suite de recherches et de recommandations du Conseil que le gouvernement a présenté le projet de loi sur la concurrence et créé le ministère de la Consommation et des Corporations ainsi que celui de l'immigration. Néanmoins, elle estime que le Conseil n'a pas toute l'influence qu'il devrait avoir sur la pensée du gouvernement. Mme Ostry veut avant tout que le gouvernement prenne sérieusement en considération les avis du Conseil en matière de politiques, même s'il doit en fin de compte

À NOTER

- Particulièrement avantageuse pour les familles comptant plus d'un salarié, l'assurance-chômage favorise les familles à revenu élevé. page 3
- Les coûts des services bancaires au Canada favorisent principalement le gouvernement fédéral aux dépens des consommateurs. page 5.

les rejeter. Pour ce faire, il faut notamment que les rapports du Conseil soient déposés à la Chambre des communes. Elle aimerait également que le Conseil resserre ses relations avec les provinces.

Mme Ostry estime que le succès du Conseil, comme organisme d'éducation et de consultation, dépend du calibre de ses recherches et, par conséquent, elle maintiendra en priorité des normes élevées dans ce domaine. Elle compte en outre établir des relations plus étroites avec d'autres organismes de recherche, comme l'Institut de recherches C. D. Howe et le Conference Board, afin d'éviter le chevauchement des travaux.

Bien qu'elle conservera aux recherches du Conseil leur horizon actuel à moyen terme, Mme Ostry admet qu'il «est devenu presque impossible de se limiter au seul moyen en terme». Il faut envisager aussi les implications à court et à long termes des politiques gouvernementales. C'est l'appro- che qui a été adoptée dans le *Quatrième Exposé annuel* du Conseil et elle sera maintenue dans nos publications.

Mme Ostry, détentrice d'un doctorat en sciences économiques à la suite de ses études aux universités McGill et Cambridge, n'est pas une nouvelle figure au Conseil car elle en a été l'un des directeurs de 1969 à 1972. Par la suite, elle a été nommée statisticienne en chef du Canada et, en 1975, sous-ministre de la Consommation et des Corporations. ☺

BULLETIN

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

VOL. 2 No. 3

JUNE 1978

ISSN 0702-6633

Establishment of the Centre for the Study of Inflation and Productivity

Learning to Live Without Controls

In early June, to carry out the wishes expressed by Canada's heads of government, the Economic Council established the Centre for the Study of Inflation and Productivity (CSIP).

The Council's mandate has always been to examine the performance of the economy in a medium and long-term perspective. The productivity and inflation mandate, however, will require somewhat more emphasis on the short term although such distinctions are becoming less meaningful to analytical terms. The Centre's framework for analysis will include, as well as macro-economic issues, a concern with the role of various "cross-cutting" or "sub-macro" forces as "determinants of inflation". By "cross-cutting" or "sub-macro" forces are meant those practices, institutions, problems and policies:

- which operate more broadly than in individual decisions but generally less broadly than in all sectors;
- and which, interacting together and with general monetary and fiscal policies, are principal determinants of the inflation, output, and distribution outcomes of an economy in the medium term.

Without attempting to be comprehensive, a partial list of the possible cross-cutting subjects for the Centre might include: commodity taxation and subsidies; employer and employee contributions to Social Security and health care; exchange rate developments; productivity-profit-taxation interrelationships; trade policy, especially selective non-tariff barriers; effects on productivity and costs of regulation; indexation and inflation-adjusted incomes (COLA's; welfare policies); the structure of compensation; professional and managerial compensation and fees; institutional aspects of collective bargainings such as the duration of collective agreements; minimum wage

policy; energy policy; food policy; the broad forces operating on utility pricing; housing policy, housing plans and rents; local taxes and local utility pricing.

The Centre for the Study of Inflation and Productivity would also examine the performance of certain industrial sectors, particularly those whose importance gives them exceptional influence over the behaviour of the economy as a whole.

The Centre's role will be primarily educational, seeking to inform the public and decision-makers in the public and private sectors about the major sources of inflation, growth and productivity and the means by which the performance of the economy might be improved.

To inform the various sectors of the public, CSIP will publish various documents. A quarterly publication will be the primary medium of communication, along with speeches and seminars. In addition a number of studies will be published. Some of these will be syntheses of work already carried out elsewhere and will therefore not require long months of preparation before publication. For example, CSIP expects by this fall to be able to publish an analysis of the Consumer Price Index. Other more fundamental research will probably follow in the ensuing 12 or 18 months.

INSIDE...

- David Slater on the Council's Working With Some Priorities page 3
- Private Pension Plans; Public Insurance Against Inflation page 5
- For a Common Future. A Study of Canada's Relations with Developing Countries pages i to vi



At the Request of the Provincial Government

A Special Study on Newfoundland

Why is the productivity level in Newfoundland so far out of line with that of other provinces? Why is unemployment so high? What characteristics in Newfoundland give rise to these disparities?

To find out, Prime Minister Pierre Trudeau, at the request of Premier Frank Moores of Newfoundland, has directed the Economic Council to carry out a special study of economic development problems and opportunities in Newfoundland. This marks the first time the request for a study by the Council has been formally initiated by a provincial government.

In undertaking the task, the Council brings together Federal Department of Regional Economic Expansion and Government of Newfoundland representatives in a joint advisory committee for the project. A special office of the Council is to be set up in Newfoundland to carry out research in the field, in addition to the research being carried out from its Ottawa offices. The project is to be directed by Council economist Neil Swan.

The Prime Minister's request to the Council also calls for a report that will provide a basis upon which the Newfoundland government and DREE can develop their own strategy to reduce unemployment, raise earned incomes, and reduce Newfoundland's dependence on federal transfers. The report is to be completed in about two years.

A previous Council study of regional disparities* specifically omitted Newfoundland from some of its recommendations for policies to reduce high unemployment. This was done because its debt per capita is currently larger than that of other provinces. Moreover, some conventional expla-

nations for poor productivity performance don't seem to apply to Newfoundland.

For example, capital per worker in some industries is among the highest in Canada, yet worker output remains low. Are the differences due to lags in technology, differences in manage-

From... "Living Together"

Disparities in Canada are surprisingly large — certainly larger than many of us expected and larger than they need to be or ought to be. And it does not seem likely that migration of individuals in search of better opportunities can make any major contribution towards eliminating them in the foreseeable future. As far as the sources of disparities are concerned, a number of seldom discussed causes have turned out to be of great importance. In particular, the role of human capital, demand, technology gaps, urbanization, and perhaps even government expenditures for non-regional purposes, have all been underemphasized relative to the emphasis traditionally placed on the roles of industrial structure, physical capital, resource endowments, and transportation. A recognition of the importance of these rarely discussed causes leads us to believe that the arsenal of effective policy weapons could be broadened. We are therefore optimistic about what can be done, but there is an enormous amount of research still to be done. The factors underlying regional disparities have turned out to be extraordinarily complex.

ment, in the skills of the labour force, small market size or to a variety of other factors?

The orientation of the study group is provided by a new model developed at the Council to measure the impact of various types of unemployment on economic performance in eastern Canada. The original concepts employed in it, adapted to consider Newfoundland specifically, will provide a means of assessing the relation there between persistent high unemployment and low economic performance.

The main angles of attack centre on productivity. A broad statistical study of productivity will look at specific industries in Newfoundland and also draw on international comparisons of like circumstances, such as in Iceland, where economic performance is somewhat better.

In addition, a survey of worker attitudes will be used to assess what role they may play, if any, in causing the high level of unemployment. Development opportunities in fishing, forestry, agriculture, mining and energy will be evaluated by making extensive use of work already being carried out by other government agencies in these areas.

Finally, the researchers will enquire into the question of how both federal and provincial levels of government can best create a general economic climate that is suitable for development in Newfoundland. This project will explore overall fiscal policy, transfer programs such as unemployment, insurance, transportation subsidies and the problem of controlling market power.

*Economic Council of Canada, *Living Together: A Study of Regional Disparities* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1977), pp. 223-224.

David Slater on the Council

Sticking With Some Priorities

The new Director of the Council, David Slater, believes that the time has come to rethink the Council's working philosophy, not that research has lost any of its quality but rather that it may become too thinly spread over various short-lived programs.

In addition to the annual evaluation of Canada's economic performance, Dr. Slater would suggest "at least four fields in which research should be carried out systematically, continuously and on a permanent basis."

— First, the entire field of growth and productivity which, in a way, constitutes the Council's reason for being.

— The labour market, a sector in which the Council developed true expertise a few years ago: "the time has come for a new, more determined effort."

— The econometric model developed by the Council represents a sort of "public good" that must constantly be refined and updated.

— Finally, the whole issue of structural policies surely constitutes a rare opportunity "for the Council to distinguish itself and play an important role."

Areas of concentration

In short, Dr. Slater wishes to propose, with the agreement and encouragement of the Chairman and in collaboration with the Council research staff, "axes" around which all their work would be organized over the next 12 or 18 months at least, and "reference points" that would be taken into consideration when determining the pertinence of a new study. The Council will have an opportunity to review this initial "research agenda" at its June meeting.

One may expect that the research sectors favoured by the Council will continue to be those problems just over the horizon. These are increasingly preoccupying the country.

The new Director has noticed a certain change in the attitude of the authorities with whom he has worked closely for the last five years as Director of Fiscal Policy and Economic Analysis at the Department of Finance: "the government leaders definitely give more thought today to the middle term than they did some

years ago when perpetual growth appeared to be fully assured." In the past, they were content merely to correct the minor errors, caused by quirks in the cycle, but today the need is becoming increasingly apparent for more profound and lasting readjustments. The Council's familiarity with the middle and long terms and the perspective it can take on cyclical problems make it the best instrument for dealing with Canadian governments' new preoccupations.

Constantly updating

It is this goal of permanence and constant updating of economic research that should govern the Council's most visible actions in the coming months.

For example, the Centre for the Study of Inflation and Productivity (CSIP) could be seen as a new axis for work to which we might refer. In the field of inflation, there is in fact a serious lack of data. CSIP's research will therefore complement to some extent the general expertise already developed at the Council, particularly during its evaluations of Canada's performance. Dr. Slater believes that "the Centre exists primarily to help Canadians avoid any future return to wage and price controls."

In the same way, the study on Confederation should be seen as a research program that is not unrelated to an expertise already developed at the Council, particularly during preparation of the report on regional disparities.

It will therefore not be "the" contribution from which we should expect a miracle solution, but rather "one" contribution among many, which in Dr. Slater's opinion, "will nonetheless have the clear advantage of being based on a series of serious and credible quantitative studies."

In another perspective, the special mandate given the Council by the Prime Minister following a request by the Premier of Newfoundland, is of very particular interest: it results from a general study of the regional disparities issue — *Living Together*. The study on Newfoundland will lead the Council from the general to the particular, which will undoubtedly uncover some useful principles for examining the regional disparities issue once again from a general viewpoint!

According to David Slater, the Newfoundland experience illustrates well how, by constantly improving the thoroughness of research in a well-defined field, we can refine conclusions and continue to progress.

Labor Relations in the Construction Industry

Towards More Effective Planning

By concentrating all efforts on the planning of construction projects and the development of a qualitative manpower policy, we could more effectively, and undoubtedly more economically, provide Quebec construction workers with the employment security and guaranteed income they demand, as promised them by the Cliche Commission.

The second part of Professor Gérard Hébert's study* on labour relations in the Quebec construction industry points out that the Cliche Commission proposals raise at least two problems: the cost of a job security and guaranteed income plan remains completely unknown despite the simulations carried out by the Commission itself; and its effect on the incentive to work has not been evaluated.

Therefore, in the author's opinion, we find ourselves at the crossroads of three different routes:

- Continuation of the reforms begun in 1969 lead to ever greater centralization and increasingly extensive government intervention which, if carried to the extreme, would result in a form of "nationalization" of labour relations in the construction industry;
- At the other extreme, complete abandonment of the ideal of quantitative manpower control, and concentration of all efforts on planning construction projects and developing a qualitative manpower policy;
- Finally, a middle-of-the-road approach based on more modest quantitative control, at the regional level perhaps, and the search for a more flexible formula for seniority within a firm.

Professor Hébert believes that "the first would only aggravate an already tense and delicate situation." While not giving up all hope for the third, he clearly favours the second.

In light of the extreme diversity of construction workers in terms of their region, trade, age and status, Hébert

believes that it is preferable to abandon all forms of quantitative manpower control. Regardless of the situation, any form of manpower quotas runs the strong risk that "granting permits requested in a period of shortage and refusing them in a period of surplus or unemployment, will accomplish nothing more than perpetuation of a situation determined by other factors."

In the field of vocational qualification and training, a much stricter control of apprenticeship is urgently needed. The author believes that "it would be appropriate to replace quantitative control of apprentices with qualitative control of apprenticeship."

For various reasons, this field has been neglected for too many years in Quebec; any attempt at rationalization today runs counter to the interests of several intervening parties: the Department of Labour and Manpower; the Department of Education; the Office de la construction; management and unions. "Unless all bear in mind the future well-being of the industry and those who will earn their living from it, we will continue to see infighting taking precedence over the interests of construction workers, employers, and the public."

Finally, it must be remembered that control and improvement of apprenticeship programs assumes forecasting, if not planning, of construction projects over the medium term at least, since apprenticeship is generally a three or four-year process. Thus, the circle is closed: attempts to improve the quality of labour lead to the rationalization of demand for the product.

*GÉRARD HÉBERT, *Labour Relations in the Quebec Construction Industry*, Parts II and III, Economic Council of Canada, Ottawa, Supply and Services Canada, 1978.

Mr. Hébert has a doctorate in economic sciences at McGill University and is a professor at the School of Industrial Relations, University of Montreal.

A Profile of the Quebec Worker

Professor Hébert's study illustrates the extreme diversity of construction labour in Quebec. In spite of this, the author is able to sketch a portrait of the permanent and marginal construction workers based on his analysis of numerous data.

The permanent construction worker is a tradesman between 25 and 50 years of age. The more specialized his trade and the higher his pay, the more he counts exclusively on this trade for his total annual income, except for a small supplement from outside the construction industry and a little unemployment insurance. Between 1972 and 1975, his average total annual wages grew from \$8,000 to \$12,000.

The marginal worker is usually an unskilled worker. He is young, often lives outside the large urban centres,

earns much more outside construction than in it and draws over one-fourth of his total income from unemployment insurance. Half of the 50,000-odd unskilled workers in the industry earned less than \$3,000 in 1972 and less than \$5,000 in 1975. One unskilled worker in five earned no more than \$500 in construction in 1972 and \$1,000 in 1975. Most of these workers attempt a career in construction but do not remain, or work only during the busy months to earn supplementary income.

Private Pension Plans

Public Insurance Against Inflation

The rapid rise in the rate of inflation in Canada in recent years has served to focus attention anew on the issue of whether or not private pension plans can provide indexed pension benefits during an employee's retirement years. Indeed, it can be argued that if the private pension system cannot respond to this need, then private pension plans must and ultimately will be absorbed into larger government programs, as recommended by groups such as the Canadian Labour Congress.

Since increasing numbers of people will be asserting claims on pension funds and because of the persistence of inflation, considerable attention is being given to the ability of private and public plans to meet their obligations and remain financially sound. In a timely paper,* which was prepared as input into ongoing research on retirement income at the Economic Council, Professor Pesando proposes that the federal government should underwrite the inflation risk for private plans by developing a form of inflation insurance.

Methods of indexing

With the well-known exception of the Public Service Superannuation Plan for federal employees and certain provincial equivalents, the large majority of employer-sponsored plans in Canada do not provide for the contractual indexation of benefits during members' retirement years. Although many employers have responded to the recent upsurge in inflation by arranging ad hoc increases to pensions already being paid out, it is clear that adjustments have fallen short of the amount necessary to preserve the real value of these benefits. Whereas governments ultimately underwrite through taxation those public plans which dispense fully indexed benefits, recognition that inflation tends to

depress the real return on traditional pension plan portfolios makes it highly unlikely that private firms would be agreeable to committing themselves to the "open-ended" feature associated with indexed pensions. The expansion of the Canada Pension Plan could be a remedy, but possible adverse effects on savings and capital accumulation could ensue.

Many pension specialists have argued that without relying on bonds indexed to account for inflation, private plans cannot participate in indexed pensions and concurrently remain actuarially sound.



Since at present private firms do not appear interested in issuing index bonds and inasmuch as action by the federal government on this front, whether limited or extensive, could lead to changes in the operation of financial markets, Professor Pesando posits an alternative approach: "Under the proposed scheme, life insurance companies (for example) would sell annuities on the basis of real interest rates. These annuities could then be escalated at the expected rate of inflation at the time that they are sold,

as evidenced by the inflation premiums built into the structure of nominal interest rates, without imposing additional costs on plan sponsors beyond those that they would incur in a noninflationary climate. *The Government would then enable life companies to sell indexed annuities by providing insurance against the possibility that subsequent inflation might diverge from its expected path.* The proposal highlights the fact that if income is not to be distributed away from members of defined benefit plans to the sponsors, annuities must be purchased on the basis of real rather than nominal interest rates."

Government intervention

Since economic forecasters — as well as the bond market — agree that inflation rates in Canada are likely to remain high by historical standards for the foreseeable future, the capacity of private plans to provide indexed benefits will in all likelihood receive increased attention. Of the options available to the Federal Government in this area, the underwriting of inflation risk through the use of insurance principles would appear to be the most attractive. Although a variety of schemes could undoubtedly be devised around this inflation insurance principle, the operation of one illustrative scheme is outlined in this paper. Although the full details of any such scheme await the acceptance of the inflation insurance principle, the preliminary discussion in Pesando's study suggests that practical problems likely to arise in its implementation could probably be overcome without great effort.

*James Pesando, *Private Pensions in an Inflationary Climate: Limitations and Policy Alternatives*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 114.

Mr. Pesando is Associate Professor of Economics and research associate, Institute for Policy Analysis, University of Toronto.

The following **REPORT** and **STUDIES** have been published by the Economic Council of Canada over the last three months. They can be obtained through **Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, K1A 0S9**. **DISCUSSION PAPERS** are available in limited number in the language of preparation through the **Public Relations Section, Economic Council of Canada (tel. (613) 993-3591)**.

A Report

For a Common Future: *A Study of International Development* (EC22-5/1978, \$4.75 in Canada; \$5.70 elsewhere)

See the special supplement on pages i to vi.

Two Studies

Glenn P. Jenkins, *Inflation: Its Financial Impact on Business in Canada* (EC22-58/1978, \$3.75 in Canada, \$4.50 elsewhere)

The author analyses the various effects of inflation on the financial situation of Canadian firms and introduces an estimate of the magnitude of each of these effects by industrial sector from 1965 to 1974. The combining of these effects then allows a determination to be made of the overall repercussions on inflation of the income and taxes of industries.

* * *

Gérard Hébert, *Labour Relations in the Quebec Construction Industry*, Parts II and III, (EC22-52/1977-2, \$5.00 in Canada, \$6.00 elsewhere)

See page 4.

Seven Discussion Papers

No. 109. Archibald R.M. Ritter, *Conflict and Coincidence of Canadian and Less Developed Country Interests in International Trade in Primary Commodities*.

The author determines the senses in which and the extent to which Canadian and less-developed country (LDC) interests in international trade in primary commodities coincide and conflict.

No. 110. Tim Hazledine, *Protection; and Prices, Profits and Productivity in Thirty-Three Canadian Manufacturing Industries*.

This study demonstrates that the assumption that prices in Canada are determined by adding the value of tariffs to international prices is not valid.

No. 111. G.K. Helleiner and Douglas Welwood, *Raw Material Processing in Developing Countries and Reductions in the Canadian Tariff*.

Through a series of case studies of Canadian tropical raw material processing industries, the authors show that the elimination of tariffs would not necessarily always result in significantly increased imports from the less developed countries, but probably as much from the developed countries.

No. 112. G. Betcherman, S. Gera, P. Kuhn, D. Paproski, *Halifax-Dartmouth Journey-to-Work Profile* (Urban Paper No. 2).

This paper considers the residence location, job location and attendant commuting patterns of the working labour force in the Halifax Metropolitan region.

No. 113. R. Warren James, *Two Essays on the Regulation of Social and Economic Behaviour in Canada*.

Two papers on the increase in regulatory activities in Canada. The first essay describes the change in the attitude of Canadians from the pre-industrial era to the 1960. The second essay goes into details on the textile sector.

No. 114. James E. Pesando, *Private Pensions in an Inflationary Climate: Limitations and Policy Alternatives*.

See page 5.

No. 115. Michel Boisvert and Michel Legault, *La relation entre la taille urbaine et le revenu per capita au Canada*.

There exists between rural and urban environments a major difference, in favour of the latter, concerning average income levels. The authors measure the relative importance of three factors that influence the increase in income with urban size.

Miscellaneous

The Economic Council has published seven papers submitted to the Conference on Industrial Adaptation:

- The General Design of a Strategy of Industrial Adaptation, by R.E. Baldwin
- Adaptation in Canadian Manufacturing, by D.J. Daly
- The Role of Competition Policy in the Adaptation of Canadian Industry, by D.P. DeMello
- Industrial Adjustment and Trade Relations with Less-Developed Countries, by S.W. Langdon
- Canadian Industry and the Developing Countries, by Roy A. Matthews
- The Identification of Sectors to be Developed in Order to Facilitate Industrial Adaptation — A Preliminary Study, by Pierre-Paul Pro  lx
- Canada's Comparative Advantage, by J.R. Williams

BULLETIN

is produced by the INFORMATION SECTION of the ECONOMIC COUNCIL OF CANADA and distributed free of charge. **It does not necessarily reflect the views of Council Members.** These articles may be reproduced without special permission. However, a credit would be much appreciated.

If you would like to receive the BULLETIN or to obtain any additional information, please contact:

Information Section
Economic Council of Canada
P.O. Box 527
Ottawa, Ontario K1P 5V6
(613) 993-1894

or phone:

   Minister of Supply and Services Canada 1978

For a Common Future



A Study of Canada's Relations with Developing Countries

After underlining the gaps between the developed and the developing worlds and examining the long-term perspectives, the Council's report considers the objectives of Canada's relations with the Third World. It presents a series of recommendations on trade, foreign investment, development aid, and immigration.

"The widening gap between the developed and the developing countries has become a central issue of our time." This is how the Pearson Commission, in 1969, began its report.

A decade later, these words are no less true: nowadays, according to International Labour Office criteria, almost 40 per cent of the people in developing countries lack the basic essentials for a life of dignity and fulfilment. In the developed countries, the comparable figure is less than 1 per cent.

On the other hand, the cartelization of oil production has created an international problem of vital importance — that is, access to energy supplies. The world suddenly discovered that an important economic decision — the determination of the price of oil — had escaped the control of developed countries. Furthermore, accumulated commercial surpluses by several members of the Organisation of Petroleum Exporting Countries have, for the first time, led to financial power not based on industrial strength.

At the same time, semi-industrialized countries of the Third World have presented the wealthier nations with a major industrial challenge. First, the new financial power of the OPEC countries has accelerated the process of industrialization in these and other developing countries. Moreover,

the sale of sophisticated equipment to the Third World countries has brought about the erosion of the technological edge of their developed counterparts. Finally, low labour costs in developing countries, improvements in the quality of their work force thanks to better education and health measures and more effective international supply and demand networks have all served to attract more and more industries, especially those that are labour-intensive.

Nevertheless, enormous disparities still exist between developed and developing countries. Structurally, developing economies are lopsided, dominated traditionally by agriculture and relatively lacking in industry. It is estimated, for instance, that fewer than 10 per cent of Asian and African workers are employed in industry. Another characteristic of developing economies is their limited share of international trade. Moreover, many of them must cope with a high level of indebtedness.

The contribution of developed countries to the development of the Third World, as suggested in the report, should revolve around the following expedients:

- greater emphasis on energy conservation,
- increased official development assistance,
- more private capital flows and trade liberalization concessions, especially in labour-intensive industrial sectors.

Trade in Primary Products

Canada's Interests and Those of the Third World

For some years, developing countries have been pursuing a campaign to restructure the international economic system. They managed to encourage the United Nations General Assembly to adopt, in May 1974, a "Declaration on the Establishment of a New International Economic Order." In December of the same year, the U.N. also adopted a "Charter of the Economic Rights and Duties of States," although sixteen developed countries voted against the measure or abstained.

Since then, discussion has continued between "North and South" — rich and poor countries and at meetings held in Paris from December 1975 to June 1977, Canada provided one of the two chairmen and played a prominent role.

An Opportunity for Joint Initiatives

Developing countries derive a very high proportion of their national income from the export of primary commodities. It is very important for them that new agreements be concluded in this area. The Council has tried to find out whether a certain mutuality of interest could exist between Canada and the developing countries, given the importance of primary commodities in our own exports.

A mutuality of interest between Canada and the developing countries could actually exist for certain products such as copper, lead, zinc, iron ore, silver and platinum, and shaped timber of certain kinds. The list of such products is substantial enough to suggest that there may be some opportunities for joint initiatives.

However, a deeper analysis reveals that these products do not come close to enjoying the same advantages as oil. In fact, the Council concludes that "we would discourage any notion that Canada might join commodity producers' associations, unless their objectives were clearly limited to the exchange of information and discussion of mutual problems and interests."

Towards a price stabilization policy

More worthy of attention than the level of commodity prices is the excessive fluctuation of such prices and what it means in terms of the volatility of export earnings for countries relying heavily on sales of primary commodities. If Canada is fortunate enough to avoid any serious difficulty in this respect, it is due to the wide variety of its natural resources. For developing countries with one or two resources only, price variations represent a big problem.

Developing countries have already proposed the setting-up of an integrated program of international arrangements for primary products. This involves the maintenance of buffer stocks to stabilize prices by purchases when prices are falling and by sales when they are rising.

The stabilization schemes would be separate for each major commodity, but they would be co-ordinated into an overall system with common funding.

The Economic Council is inclined to encourage the support of Canada for the creation of buffer stock ar-

rangements and to favour continued Canadian backing for the idea of a common fund.

Another concern of both Canada and the Third World relates to the limitations imposed, either by means of the corporate practices of multinational firms or as a result of the structure of importing nations' import barriers, on the further processing of agricultural produce and industrial raw materials in the country of production. In this regard, the Economic Council feels that Canada can give a valuable lead. It hopes that the business community realizes that it is necessary to provide to countries supplying Canada with commodities the opportunity to establish further processing facilities, just as Canadian suppliers of such commodities are seeking comparable opportunities vis-à-vis other foreign interests. It also suggests that the government consider dismantling Canada's tariffs and other obstacles against the import of processed commodities, most of which are believed to be no longer justified.

The Removal of Tariffs for Six Industries

With respect to the latter point, the Council reports on a study it undertook on the economics of raw materials processing in six commodities of greatest interest to poor countries: the manufacture of confectionery; coffee processing; vegetable oil refining; sugar cane refining; the making of rubber products; and the fabrication of mahogany plywood. The study concluded that eliminating the import duties protecting Canadian labour engaged in these activities would cause the displacement of perhaps 3,000 to 4,000 workers in this country — a cost it thought worth contemplating in view of the long-run benefits to developing economies and, indirectly, of the ultimate potential advantages for Canada.

It has become clear that, in its effort to find a more viable basis for the growth of its manufacturing sector, Canada should take note of what is occurring in the developing world. Many of the developing nations today are embarking upon a new phase of industrial development. Their work forces are energetic and thrifty, and their labour costs are very low.

The trend of domestic factors of production to be concentrated in industries that are labour-intensive and based on standard technology, characteristic of the relatively early phases of economic development, is bound to become an immense liability for Canada. A mechanism simply must be found to progress from this position, for the sake of future generations of Canadians — most notably for those who will otherwise end up in the same essentially nonviable employment that the affected industries represent.

and electronic equipment, and sporting goods and toys.

Employment in all those industries vulnerable to import competition from the developing countries amounted to about a quarter of a million workers in 1971, which represents some 15 per cent of all manufacturing jobs or 3 per cent of total employment in Canada.

The problem, however, assumes a special regional dimension since, of the 250,000 jobs potentially at risk, over half are in Quebec — that is, 25 per cent of all manufacturing jobs and about 7 per cent of total employment in that province. The 100,000 workers involved in Ontario account for one-eighth of the manufacturing work force there, which is 3.5 per cent of Ontario's labour force. The clothing industry alone poses a delicate problem for Quebec, where it involves more than 12 per cent of Quebec manufacturing manpower or 3 per cent of all jobs in the province.

of dependence on jobs in the clothing industry. There are some 45,000 garment workers in the Montreal metropolitan area, two-thirds of whom are women. Half of the female work force involved consists of immigrants to Canada, while the rest are overwhelmingly French-Canadians.

In the medium-sized cities liable to be affected by the opening of the Canadian market to commodities exported by developing countries, twelve out of eighteen are located in Quebec. In these Quebec cities, the proportion of vulnerable jobs is relatively high: Drummondville (21 per cent), Victoriaville and Granby (both 15 per cent), St. Jean (14 per cent), St. Hyacinthe (13 per cent), and Valleyfield (11 per cent). The Council's assessment of employment dependence in smaller cities and towns revealed even more marked vulnerability: one-third of all jobs in Magog and one-quarter of all those in Cow-

250,000 Jobs at Stake in Quebec and Ontario

The transfer of particular activities to low-wage countries is a universal trend that Canada is unable to reverse, and the Economic Council believes that it is imperative to evolve a clear program of governmental action, with broad social consensus, to assist in the adjustment of Canadian production to the new realities of international competition.

The Council therefore attempts to identify the specific industries and products actually or potentially affected, the nature of the capital and labour involved, and the regions in which these enterprises and workers are located. In short, the Council has outlined the characteristics of the vulnerable industries. They are concentrated in sectors such as textiles; knitting mills and clothing; leather goods; and, to a lesser extent, electrical

Assuming that trade is liberalized, the direct effects of competition from developing countries will therefore be felt almost exclusively in Quebec and Ontario.

According to research carried out by the Council, a danger of major disruptions exists in the Montreal metropolitan region, in the Mauricie area centred on Trois-Rivières and Shawinigan, in the whole of the Eastern Townships, and to a lesser extent in the eastern and central-eastern part of Ontario, especially in the St. Lawrence and Ottawa Valleys.

The proportion of vulnerable jobs for the six industries as a whole in Montreal is more than 7 per cent, compared with 3.6 per cent for Toronto and 3.4 per cent for Winnipeg. The problem in Montreal is primarily one

ansville (both in Quebec) are in textiles and clothing.

The Council admits that the new realities of international competition will raise serious industrial adjustment problems within the country but still believes "that such problems are far from insoluble."

The Economic Council rejects the proposal of shifting large populations into the country's central regions; such a course "would completely upset the regional political balance on which Canadian national viability has been built." It also rejects a status quo that is becoming increasingly difficult and may be ultimately hopeless. As a result, it recommends "a determined strategy to revitalize vulnerable regions."

To Achieve Industrial Reorganization

A Fund of \$4 billion

The Economic Council of Canada feels that consideration of the phasing-out of the tariff and nontariff protection shielding the affected industries should be begun now. However, it recognizes that, because of the relatively depressed state of the Canadian economy at present, any significant liberalization of trade in these areas is likely to be conditional upon a marked improvement in such factors as overall unemployment levels.

On the other hand, an extensive program of industrial adjustment and redeployment of resources, which implies expenditures of many billions of dollars funded out of the federal treasury and which would be concentrated in Quebec and Ontario (but mainly in Quebec), would probably be politically unacceptable unless it were accompanied by important reductions in trade barriers, thereby offering the Atlantic provinces and the West a potential benefit.

The Council therefore proposes a two-pronged strategy: first, the earmarking of substantial federal funds for a development program to be carried out jointly with the provinces concerned, so as to achieve a comprehensive reorganization of industries in vulnerable regions; secondly, taking advantage of better economic conditions — which, on the basis of a pre-defined criterion, would be reflected in a drop of the national unemployment rate to a specific level — quotas and other quantitative restraints shielding import-competing industries would be progressively withdrawn. As the first phase of this strategy,

the Economic Council of Canada recommends that, in order to shift Canada's industrial structure away from highly protected, labour-intensive, and standard-technology activities in which comparative advantage clearly lies with Third World countries, the federal government agree with the relevant provinces on the establishment of an industrial adjustment and redeployment fund and the creation of a comprehensive joint regional development strategy to be put into force as soon as possible. The Council also recommends that, the total expenditures of the fund be fixed at \$4 billion, spread over a period of approximately fifteen years, and that the life of the fund and related institutional machinery be terminated at the end of this period, as settled by legislation in advance.

The implementation of such an ambitious operation would warrant the setting-up of a development corporation, at least for central Quebec and eastern Ontario, that would be responsible for the development of an overall integrated program for the whole operation, based on a federal-provincial blueprint designed to achieve a very substantial change in the relevant areas.

The \$4-billion figure is obtained simply by applying an estimated \$16,000 for the cost of creating one job to the most pessimistic assumption calling for the consolidation or creation of up to about 250,000 jobs. Moreover, it must be stressed that this program will cover a period of fifteen years.

When economic conditions improve, it would then be possible for governments to contemplate the second phase of the strategy — progressive liberalization of quotas and other quantitative restraints. The "release point" suggested by the Economic Council could take the form of a national rate of unemployment, to be agreed upon in advance by the governments concerned, that would reflect both general economic buoyancy and employment growth. For the second phase of the strategy,

the Economic Council of Canada recommends that, upon the occurrence of a "release point" agreed to in advance and reflective of general domestic economic conditions, Canada's system of special quotas and other quantitative restraints on the import of manufactured goods be progressively dismantled, according to a timetable that would eliminate them in approximately ten years.

The strategy proposed by the Economic Council in these two recommendations implies that:

- First, there will essentially be a push to rationalize and consolidate the present range of industries in order to facilitate their transition to the second phase, which features increased foreign competition;
- Second, funds still available will likely be utilized more for redeployment than for adjustment.

It must be pointed out that, when the release time comes, quantitative restrictions would be eliminated only if Canada were offered trade concessions in return. In such a way, it would not be exposed to a further penetration of imports without getting countervailing advantages in other areas.

As far as tariff barriers are concerned, their generalized lowering would likely benefit industrialized countries more than developing nations. But such considerations cannot in themselves justify holding tariffs at their present level; hence, the Council sticks to its 1975 recommendations, which calls for freer trade.

The Economic Council of Canada recommends that, *in order to encourage the adjustment of highly protected industries vulnerable to developing-country competition, Canada use the multilateral trade negotiation system to "rationalize its own tariff structure by reducing unusually high nominal tariffs to a narrower band around the average for each industry group and by reducing the variation in average protection among industry groups."*

The impact of trade liberalization on industrial structure and employment is, of course, difficult to estimate precisely. However, a simulation by the Department of Industry, Trade and Commerce, designed to show the effects of a 50 per cent cut in all Canadian and foreign tariffs, reveals that the loss of jobs in affected industries would be offset to a considerable extent by very large increases in exports of manufactured products made cheaper by freer trade.

Any liberalization of tariffs carried out multilaterally would reduce the margin of advantage now enjoyed by developing countries under the generalized system of preferences (GSP). Hence there seems to be an argument for restoring that margin of advantage in the case of the poorer countries or, to put it another way, for recognizing the artificiality of a situation that puts states like Hong Kong in the same category as nations like Sri Lanka or Mali insofar as special access to the Canadian market is concerned.

The Economic Council of Canada recommends that, *after the commencement of tariff reductions affecting "most-favoured-nation" duties, the rates of duty applicable under Canada's generalized system of preferences be halved in favour of developing countries whose national wealth and industrial capacity fall below some readily calculable index.* The Council further recommends that the list of exceptions to Canada's generalized

system of preferences — the categories of products not given preferred rates of duty — be set aside, at the same time, for this group of countries.

About Canada's performance in exports to developing countries, the Economic Council remarks that what may be called for is a set of policies to promote a better knowledge of, and involvement in, particular areas of the world.

Therefore, the greatest needs would be for a rather highly organized system of information gathering and dissemination on foreign markets, coupled with more flexible financing facilities.

Finally, the Economic Council looks at the role played by Canadian direct investments in developing countries. Just to give an idea of their order of magnitude, the stock of Canadian foreign direct investments in Third World countries reached \$2 billion in 1974, out of a total of \$9 billion.

These investments seem to be concentrated chiefly in Latin America, especially in Brazil, the Caribbean, and Bermuda. In comparison with other developed-country direct investments in the Third World, Canada ranks fifth in absolute terms.

It is difficult to estimate the impact of Canadian investments in developing countries, but some studies cast serious doubts on the widespread notion that foreign direct investments stimulate the development of the recipient countries.

By contrast, an assessment of the impact of Canadian foreign investments on the Canadian economy itself enables the Council to conclude that their benefits to Canada generally outweigh their costs. In this perspective, Canadian investments in the Third World countries cannot be said to represent an explicit form of aid to their development. The Council feels that assistance programs to direct investments in these countries under the jurisdiction of the official development aid agency is therefore difficult to justify and that such programs should be considered in future as promoting Canada's commercial interests.

The Economic Council of Canada recommends that *the pre-investment programs of CIDA's Business and Industry Division — regarding both support for exploratory visits and contributions towards the costs of feasibility studies — be transferred to the Department of Industry, Trade and Commerce or to the Export Development Corporation.*

Canada's Aid Efforts Should Be Given Greater Visibility

The Economic Council finds that, with reference to most performance criteria (except the share of tied aid), the Canadian aid program has a good standing, compared with other developed countries. The Council feels, however, that the program must undergo some degree of restructuring in order to increase its effectiveness.

The Council notes that in 1976-77 Canada directed quite a high share of its development aid to various multilateral programs (43.2 per cent), compared with barely 50 per cent to bilateral programs. Our country is renowned throughout the world as one of the most active and most generous participants in many international organizations, such as the International Bank for Reconstruction and Development, and the African Development Bank. The emphasis put on the various forms of multilateral aid no doubt comes partly from the fact that these are easier to disburse.

The Economic Council recommends that, *in order to create the means necessary to reorganize the bilateral program and to ensure that multilateral aid is allocated on the basis of merit rather than disbursement ease, the Government of Canada continue its present policy of limiting the share of the total aid program allocated to multilateral institutions. It is recommended, however, that this policy be modified to state that multilateral non-food aid shall not constitute more than 35 per cent of the total aid program (including food aid).*

The Council recommends that, *in order to increase the efficiency and effectiveness of the bilateral aid program, the total number of countries aided by Canada on a bilateral basis be gradually reduced to approximately thirty. The Council further recommends that the category of recipient nation known as "project country" be progressively eliminated so that all recipients of Canadian aid may enjoy the planned, longer-term relationship that is implicit in the program-country status.*

Therefore, Canada's bilateral program should be more concentrated in two different ways:

- Fewer countries should be aided, but each one should receive a larger proportion of bilateral funds.
- Aid allocation should be reoriented so as to give Canada a "significant presence" in more recipient countries.

In addition, the Council believes that untying bilateral aid would no doubt benefit recipient countries. Quantitative estimates available to the Council indicate that a reduction of the present level of tied aid — which represents about 85 per cent of total bilateral aid — to 40 per cent

would have no substantial impact on Canada's balance of payments.

The low level of success of Canadian bidding for World Bank contracts, for instance, suggests that tied aid may be viewed as an important form of industrial subsidy. However, if its proportion were brought down to 40 per cent from 85 per cent, this would cut only about 4,000 jobs and approximately \$50 million (in 1961 dollars) in output for the whole manufacturing sector.

The Economic Council of Canada recommends that, *in order to increase the real value of Canadian bilateral aid, Canada move progressively towards untying aid fully in respect of procurement in developing countries and that it allow procurement in other donor countries that extend the same treatment to Canada. It is recommended, however, that both of these policy initiatives be implemented only when the "release point" discussed in Chapter 4 is achieved.*

Moreover, the Economic Council of Canada recommends that Canadian aid for each recipient country be assessed in depth at least every five years. As well, it sets at 0.5 per cent of gross national product — from now till the end of the industrial adjustment and resource deployment program — the minimum amount of funds to be earmarked for official development assistance.

To Achieve Co-ordination of Aid Policies to LDC's

There still remains the question of Canada's policy co-ordination in its relations with the Third World. Its aid programs and commercial, investment, and immigration policies must be consistent.

The Economic Council of Canada sees two possible avenues:

- Strengthening present interdepartmental committees while giving to a particular department — for instance, External Affairs — the main co-ordinating responsibilities.
- Setting up an independent department with full responsibilities for integrating the various aspects of Canada's relations with developing countries. The Canadian International Development Agency could then constitute the core of this new department.

L'aide devrait assurer au Canada une présence plus « significative »

Le Conseil économique constate que, aux termes de la plupart des critères de performance (à l'exception de la proportion de l'aide liée) le programme d'aide canadien est bien coté par rapport à ceux d'autres pays développés. Toutefois, le Conseil considère qu'il est essentiel que le programme fasse l'objet d'une certaine restructuration en vue d'en accroître l'efficacité.

Par ailleurs, le Conseil remarque qu'en 1976-1977 le Canada a consacré une part fort importante de son aide au développement, 43 % à divers programmes multilatéraux, contre à peine 50 % aux programmes bilatéraux. Le Canada est d'ailleurs universellement reconnu comme l'un des participants les plus actifs, et les plus généreux, à toute une série d'organismes internationaux comme la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la Banque africaine de développement, etc.

L'importation accordée aux formes d'aide multilatérale vient sans doute en partie de ce qu'elle facilite le décaissement des crédits autorisés. Le Conseil économique souhaite cependant que le gouvernement mette plutôt l'accent sur l'aide bilatérale, en la concentrant d'ailleurs sur un nombre restreint de bénéficiaires.

Le Conseil économique recommande qu'afin de créer les moyens nécessaires au réaménagement du programme d'aide bilatérale et d'assurer que l'assistance multilatérale soit affectée suivant ses mérites plutôt que d'après les facilités de décaissement qu'elle offre, le gouvernement canadien poursuive sa politique actuelle visant à restreindre la proportion de l'aide totale qui est accordée aux institutions multilatérales. Il recommande cependant que cette politique soit modifiée pour préciser que l'assistance multilatérale, non alimentaire, ne constituera pas plus de 35 % de l'aide publique au développement.

Le Conseil économique du Canada recommande qu'afin d'accroître l'efficacité et le rendement du programme d'aide bilatérale, le nombre total de pays recevant une telle assistance du Canada soit graduellement abaissé à environ trente.

Le Conseil économique considère en effet que, pour avoir une « présence significative », le pays donneur doit participer à au moins 10 % de l'aide totale reçue par le pays bénéficiaire.

Ainsi, le programme bilatéral du Canada devrait être plus concentré de deux façons différentes : — l'aide dispensée devrait l'être à un nombre de pays moins grand mais chacun d'eux recevoir une proportion plus grande des crédits bilatéraux, — la répartition de l'aide devrait être modifiée de façon que le Canada ait une « présence significative » dans un plus grand nombre de pays bénéficiaires.

Le Conseil établit par ailleurs qu'un déilement de l'aide bilatérale serait sans aucun doute avantageux pour les pays

Pour une réelle coordination des politiques d'aide aux PED

Enfin, le Conseil économique recommande que l'aide canadienne des pays en développement fasse l'objet d'une appréciation globale du moins une fois les cinq ans. Il établit en outre à 0,5 % du PNB, depuis le moment présent jusqu'à la fin du programme d'adaptation industrielle et de redéploiement des ressources, le minimum du volume des fonds consacrés à l'aide publique au développement.

Le Conseil économique du Canada recommande qu'afin d'accroître la valeur réelle de son aide bilatérale aux pays en développement, le Canada entreprenne de la délier graduellement et complètement à l'égard des achats effectués dans d'autres pays en développement et dans les autres pays donateurs qui lui accordent réciproquement le même traitement. Il recommande toutefois que ces deux mesures n'entrent en vigueur que lorsque les circonstances conjoncturelles seront plus propices.

Reste enfin toute la question de la coordination des politiques du Canada dans ses relations avec le Tiers Monde. Il s'agit d'assurer la cohérence entre les programmes d'aide, les politiques commerciales, celles visant les investissements et l'immigration. Le Conseil économique du Canada voit deux avenues possibles :

- Renforcer les comités interministériels actuels mais donner à un ministère particulier — celui des Affaires extérieures par exemple, une autorité de coordination principal de toutes les politiques.
- Créer un ministère indépendant et lui confier l'entière responsabilité d'intégrer les divers aspects des relations du Canada avec les pays en développement. L'ACDI pourrait alors former le noyau de ce nouveau ministère.

quantitatives ne seraient éliminées que si le Canada recevait des concessions commerciales en retour. De cette façon, il ne s'exposerait pas à une pénétration plus poussée des importations sans recevoir des avantages compensateurs dans d'autres domaines.

En ce qui concerne les barrières tarifaires, on pourrait argumenter que leur abaissement généralisé profitera davantage aux pays industrialisés qu'aux pays en développement. Quand bien même cela serait, cela ne justifierait pas le maintien des tarifs à leur niveau actuel et le Conseil s'en tient, à ce sujet, à sa recommandation de 1975.

Le Conseil économique du Canada recommande qu'afin de favoriser l'adaptation des industries fortement protégées qui sont vulnérables à la concurrence des importations en provenance des pays en développement, le Canada profite de l'occasion que lui offrent les négociations multilatérales sur le commerce pour «rationaliser sa propre structure tarifaire, en réduisant les tarifs nominaux exceptionnellement élevés à une gamme plus étroite centrée sur la moyenne pour chaque industrie, et en réduisant l'écart de protection moyenne entre les industries».

Il est évidemment difficile d'évaluer avec certitude les effets qu'aurait une telle libéralisation des échanges sur la structure industrielle et le marché de l'emploi. Toutefois, une simulation effectuée par le ministère de l'Industrie et du Commerce, afin de montrer les effets qu'aurait une réduction de 50 % de tous les tarifs canadiens et étrangers, indique que la disparition d'un certain nombre d'emplois dans les industries vulnérables serait compensée, dans une large mesure, par une augmentation considérable des exportations de produits fabriqués à un coût moindre grâce à la libéralisation des échanges.

Cependant, toute libéralisation tarifaire effectuée multilatéralement réduirait la marge des avantages dont les pays en développement peuvent jouir actuellement en vertu du système généralisé de préférences (SGP). Il semblerait justifié de restaurer cette marge dans le cas des pays les plus pauvres, c'est-à-dire de commencer à reconnaître le caractère artificiel d'une situation qui, à l'égard d'un accès spécial au marché canadien, place sur un pied d'égalité des pays comme Hong Kong, le Sri Lanka et le Mali.

Le Conseil économique du Canada recommande qu'à partir du moment où les réductions des tarifs de la «nation la plus favorisée» seront mises en marche, le Canada diminue de moitié les droits de douane appliqués aux termes de son système généralisé de préférences en faveur des pays en développement les plus pauvres — ceux dont le revenu et la capacité industrielle sont inférieurs à un indice facilement calculable. Le Conseil recommande en outre que la liste des exceptions au système généralisé de préférences — c'est-à-dire la liste

Analysant ensuite la performance du Canada au chapitre des exportations vers les pays en développement, le Conseil économique constate qu'il manque sans doute au pays un ensemble de politiques visant à produire une meilleure connaissance de certaines régions particulières du monde et une participation plus grande aux affaires de ces régions.

Les besoins les plus pressants seraient ainsi la constitution d'un système bien organisé de collecte et de diffusion des renseignements sur les marchés étrangers, et la création de facilités plus souples de financement, fournissant certains services qu'on peut d'ailleurs obtenir à l'heure actuelle dans les principales places financières des États-Unis et d'Europe.

Enfin, le Conseil économique se penche sur le rôle des investissements directs canadiens dans les pays en développement. Pour donner une idée de leur ampleur, le stock des investissements directs à l'étranger du Canada se chiffrait, en 1974, à plus de \$2 milliards dans les pays du Tiers Monde, sur un total de \$9 milliards.

Il est difficile d'évaluer l'impact des investissements canadiens dans les pays en développement mais des études jettent un doute sur la thèse générale voulant que les investissements directs étrangers favorisent le développement du pays d'accueil.

Par contre, une évaluation de l'impact des investissements canadiens à l'étranger sur l'économie canadienne elle-même permet au Conseil de conclure que les avantages que le Canada en retire l'emportent souvent sur les coûts. Compte tenu de cela, on ne peut catégoriquement assimiler les investissements canadiens dans les pays du Tiers Monde à une forme certaine d'aide à leur développement. Le Conseil est d'avis que le maintien des programmes d'aide à l'investissement direct dans ces pays sous la juridiction de l'organisme officiel d'aide au développement est donc difficilement justifiable et que les programmes de cette nature devraient être considérés, à l'avenir, comme favorisant les intérêts commerciaux du Canada.

Le Conseil économique du Canada recommande que les programmes de préinvestissement de la Division du commerce et de l'industrie de l'ACDI — qui visent à fournir un appui aux visites exploratoires et à contribuer au coût des études de faisabilité — soient transférés au ministère de l'Industrie et du Commerce ou à la Société pour l'expansion des exportations.

Pour la réorganisation industrielle

Un fonds de \$4 milliards

L'administration d'un plan directeur aussi ambitieux pourrait justifier la création d'une société d'aménagement tarifaire dont jouissent les industries vulnérables. Toutefois, il reconnaît qu'en raison de l'état relativement stagnant de l'économie canadienne à l'heure actuelle, aucune démarche significative en ce sens ne sera prise à moins d'une amélioration marquée de facteurs tels que le niveau du chômage.

D'autre part, la création d'un vaste programme d'adaptation industrielle et de redéploiement des ressources, impliquant des dépenses de plusieurs milliards de dollars, concentré au Québec et en Ontario — mais surtout au Québec — serait probablement considérée comme inacceptable politiquement à moins qu'elle ne soit accompagnée de réductions substantielles des entraves commerciales, offrant ainsi des compensations aux provinces de l'Atlantique et de l'Ouest.

Le Conseil propose donc une stratégie en deux étapes : d'abord, l'injection de crédits fédéraux importants dans un programme de développement entrepris conjointement avec les provinces concernées, afin de réaliser une vaste réorganisation des industries dans les régions vulnérables; ensuite, à la faveur d'une meilleure conjoncture économique — qui, suivant un critère défini d'avance, serait caractéristique par le fléchissement du taux national de chômage à un niveau déterminé — on retirerait progressivement les contingents et les autres restrictions quantitatives qui protègent les industries vulnérables aux importations. En tant que première étape de cette stratégie,

Le Conseil économique du Canada recommande qu'afin de transformer la structure industrielle du Canada par l'abandon progressif des activités caractérisées par une forte protection, un coefficient de main-d'œuvre élevé et le recours à une technologie moyenne, à l'égard desquelles les pays du Tiers Monde disposent d'un avantage comparatif évident, le gouvernement canadien conclut avec les gouvernements provinciaux concernés un accord en vue de créer un fonds d'adaptation industrielle et de redéploiement des ressources et de mettre au point une stratégie générale de développement régional qui entrerait en vigueur aussitôt que possible. Le Conseil recommande que les dépenses totales du fonds soient fixées à un plafond de 4 milliards de dollars, qu'elles soient réparties sur une période d'environ quinze ans, et que la législation créant le fonds et ses mécanismes institutionnels connexes prévienne d'avance qu'ils disparaîtront à la fin de cette période.

Le montant de \$4 milliards a été simplement obtenu en estimant à \$16,000, le coût de création d'un emploi et en retenant l'hypothèse la plus pessimiste, où il faudrait consolider ou créer un maximum environ 250,000 emplois. Il faut toutefois souligner que ce programme doit s'étaler sur quinze années.

Lorsque les circonstances conjoncturelles seront plus propices les gouvernements pourront alors envisager la réalisation de la seconde étape de la stratégie, à savoir une libéralisation progressive des contingents et des autres restrictions quantitatives. Le «point de déclenchement» suggéré par le Conseil économique pourrait s'exprimer sous la forme d'un taux de chômage national établi d'avance par les gouvernements concernés, et qui refléterait à la fois une conjoncture générale favorable et un rythme satisfaisant de croissance de l'emploi. En tant que deuxième étape de la stratégie,

Le Conseil économique du Canada recommande que, dès qu'aura été atteint un «point de déclenchement» qui aura été convenu d'avance et qui reflètera l'état de la conjoncture générale, le régime canadien de contingents spéciaux et d'autres restrictions quantitatives à l'importation de produits manufacturés soit progressivement demantelé suivant un échéancier qui permette trait de l'éliminer complètement au bout d'environ dix ans.

Toute la stratégie proposée par le Conseil économique dans ces deux recommandations implique que:

- dans un premier temps, on assistera essentiellement à un mouvement de rationalisation et de consolidation de l'éventail actuel des industries, en vue de leur faciliter la transition vers la seconde phase, celle d'une concurrence étrangère accrue,
- et, dans un deuxième temps, les fonds qui demeureront encore disponibles seront davantage consacrés au redéploiement qu'à l'adaptation.

Il convient de souligner qu'au moment où viendra le temps de mettre le mécanisme en marche, les restrictions

250,000 emplois en jeu au Québec et en Ontario

Dans les villes de taille moyenne, susceptibles d'être atteintes par l'ouverture du marché canadien aux produits des pays en développement, 12 sur 18 sont situées au Québec. Dans ces villes québécoises, la proportion d'emplois menacés est importante: Drummondville, 21 %, Victoriaville et Granby, 15 %, St-Jean, 14 %, St-Hyacinthe, 13 % et Valleyfield, 11 %. Une

paraison à 3,6 % à Toronto, et 3,4 % à Winnipeg. Dans la région métropolitaine de Montréal, le problème tient essentiellement à la dépendance des emplois offerts par l'industrie du vêtement: 45,000 emplois dont les deux tiers sont occupés par des femmes. La moitié de cette main-d'œuvre féminine consiste en immigrantes et le reste est composé, en très grande majorité, de Canadiennes-françaises.

La question revêt toutefois une dimension régionale particulière du fait que plus de la moitié de ces 250,000 emplois sont concentrés au Québec, où ils représentent le quart de sa main-d'œuvre manufacturière et environ 7 % de l'emploi total dans cette province. Les 100,000 emplois concernés en Ontario ne représentent que 1/8 de l'effectif du secteur de la fabrication, soit 3,5 % de toute la main-d'œuvre ontarienne. L'industrie des équipements électriques et à celui

facturier et 3 % de l'emploi total au Canada.

L'emploi, dans l'ensemble de ces industries qui pourraient être menacées par la concurrence des importations en provenance du Tiers Monde représentait, en 1971, environ un quart de l'ensemble du secteur manufacturier et 3 % de l'emploi total au

Le Conseil admet que les nouvelles réalités de la concurrence internationale posent de sérieux problèmes d'adaptation industrielle à l'intérieur du pays mais il est «bien loin de tenir ces problèmes pour insolubles».

Tout en rejetant l'hypothèse de migrations importantes de populations vers les régions centrales du pays, l'hypothèse qui «branlerait complètement l'équilibre politique régional qui a servi à composer la réalité nationale canadienne», tout en refusant également un statu quo sûrement difficile et peut-être sans espoir, le Conseil économique recommande «une vigoureuse stratégie visant à donner un regain de vie aux régions vulnérables».

Des effets directs de la concurrence des pays en développement, dans l'hypothèse d'une libéralisation des échanges, se feront donc presque uniquement sentir au Québec et en Ontario.

D'après les études effectuées par le Conseil économique, des risques de dislocations majeures existent dans la région métropolitaine de Montréal, en Mauricie (à Trois-Rivières et Shawinigan notamment), dans l'ensemble des Cantons de l'Est et, dans une moindre mesure, dans l'est et le centre-est de l'Ontario, notamment les vallées du Saint-Laurent et de l'Outaouais.

La proportion des emplois menacés, pour l'ensemble des six industries analysées du Conseil portant sur des équipements électriques et à celui

Il est clair que si le Canada veut assurer, de façon plus valable, la croissance de son industrie manufacturière, il doit rester attentif à l'évolution de la situation dans les pays en développement. Or, plusieurs d'entre eux ont déjà atteint une nouvelle phase de leur expansion industrielle: ils sont énergiques, économes, et leurs coûts de travail y sont très bas.

La tendance des facteurs de production canadiens à se concentrer dans des industries à fort coefficient de main-d'œuvre et à technologie standard ne saurait donc, de l'avis du Conseil économique, que devenir un immense fardeau pour le Canada. Il faut trouver le moyen de sortir de cette ornière, pour le bien des générations futures de Canadiens, et surtout de ceux qui, autrement se retrouveront dans les mêmes emplois, essentiellement non viables, qui caractérisent ces industries.

Le transfert de certaines activités des pays à faible salaire est une tendance universelle, impossible à renverser pour le Canada, et le Conseil économique est d'avis que les pouvoirs publics doivent dès aujourd'hui préparer un programme d'action précis, approuvé par la société dans son ensemble, en vue d'adapter la production canadienne aux nouvelles réalités de la concurrence internationale.

Le Conseil a tenté d'identifier les industries et les produits qui sont déjà touchés ou qui risquent de l'être de plus en plus, la nature des immobilisations et de la main-d'œuvre en cause, de même que les régions où se trouvent ces entreprises et ces travailleurs. En somme, le Conseil a brossé le portrait des industries vulnérables. Elles appartiennent aux secteurs du textile, de la bonneterie et du vêtement, des produits en cuir, ainsi que, dans une mesure plus restreinte, à ceux

Les intérêts du Canada et ceux du Tiers Monde

Depuis quelques années les pays en développement ont entrepris une offensive diplomatique pour la restitution de l'ordre économique international. Cette offensive a menait l'assemblée générale des Nations Unies, en mai 1974, à adopter une «Déclaration sur l'établissement d'un nouvel ordre économique international». En décembre de la même année, elle adoptait une charte des Droits et obligations économiques des Etats, encore que 16 pays industrialisés aient voté contre cette mesure ou se soient abstenus.

Des échanges de vue entre le Nord et le Sud, entre nations riches et pauvres, se sont poursuivis depuis lors et, à la dernière conférence de Paris, de décembre 1975 à juin 1977, le Canada fournissait l'un des deux présidents et jouait un rôle éminent.

Une possibilité d'initiatives conjointes

Le commerce des produits de base représente une proportion élevée des revenus tirés de l'exportation par les pays en développement et ces derniers accordent une grande importance à la nécessité d'en arriver à de nouveaux accords dans ce domaine. Le Conseil a tenté de savoir s'il peut exister une certaine communauté d'intérêts entre le Canada et les pays du Tiers Monde, étant donné l'importance des produits primaires dans ses propres exportations.

Le Canada et les pays en développement pourraient effectivement exister pour certains produits comme le cuivre, le plomb, le zinc, le minerai de fer, l'argent et le platine, et certaines espèces de bois travaillé. La liste de ces

produits apparaît assez longue pour en conclure à la possibilité d'initiatives conjointes.

Toutefois, une analyse plus approfondie révèle que la position de ces pays est loin de présenter tous les avantages qui sont ceux des producteurs de pétrole. En fait, conclut le Conseil, «il paraîtrait vain que le Canada adhère à des associations de producteurs de produits de base, à moins que leurs objectifs ne se limitent nettement à l'échange d'information et à la discussion de problèmes et d'intérêts mutuels».

Pour une politique de stabilisation

D'ailleurs, plus que le niveau des prix, ce sont leurs fluctuations excessives qui méritent une attention, en raison de leur influence sur les revenus des pays qui dépendent largement de l'exportation de leurs produits de base. Si le Canada a, pour sa part, pu éviter toute difficulté sérieuse à ce sujet, c'est à cause de la variété de ses ressources naturelles. Pour les pays en développement qui ne possèdent qu'une ou deux ressources, la fluctuation des prix constitue un grave problème.

Les pays en développement ont déjà proposé l'établissement d'un système intégré et généralisé d'ententes internationales sur les produits de base qui viseraient principalement à gérer les stocks régulateurs en vue de stabiliser les prix par des achats en période de baisse et des ventes en période de hausse.

Les régimes de stabilisation seraient distincts pour chaque produit principal mais ils s'intégreraient dans un système global doté d'un fonds commun, une sorte de fonds d'intervention pour soutenir les prix lorsqu'ils s'affaissent d'une manière trop prononcée.

Une autre cause d'inquiétude pour le Canada et les pays du Tiers Monde tient aux restrictions qui sont imposées à une transformation plus poussée des produits agricoles et des matières premières dans le pays de production par les pratiques des sociétés multinationales ou la structure des barrières commerciales dans les pays importateurs. Le Conseil économique du Canada pourait appuyer la conclusion de telles ententes et continuer de défendre le principe de la création d'un fonds commun.

La levée des tarifs pour six industries

A ce sujet, le Conseil fait état d'une étude qu'il a entreprise sur les aspects économiques du traitement des matières premières dans le cas de six industries du plus grand intérêt pour les pays pauvres : la fabrication de confiseries, le traitement du café, le raffinage de l'huile végétale et du sucre de canne, la fabrication de produits en caoutchouc et du contreplaqué d'acajou. L'étude conclut que l'élimination des tarifs à l'importation protégeant la main-d'œuvre canadienne de ces industries occasionnerait le déplacement d'environ 3,000 à 4,000 emplois au Canada. Néanmoins, selon l'étude, c'est là un coût qu'il serait bon d'envisager, étant donné les avantages à long terme d'une telle mesure pour les économies en développement et, éventuellement, d'une façon indirecte pour le Canada lui-même.

pour un commun avenir

Une étude des relations entre le Canada et le Tiers Monde



Après avoir constaté les écarts qui existent entre les mondes développés et en développement, puis étudié les perspectives à long terme, le rapport du Conseil examine les objectifs des relations du Canada avec le Tiers Monde. Il présente une série de recommandations sur les relations commerciales, les investissements, les programmes d'aide et les politiques d'immigration.

« Le fait que l'écart va grandissant entre les économies des pays industrialisés et celles des pays en voie de développement constitue l'un des problèmes majeurs de notre temps ». C'est dans ces termes que la Commission Pearson, en 1969, commençait son rapport.

Cette constatation n'a rien perdu de sa pertinence : aujourd'hui encore, selon les critères du Bureau inter-

national du Travail, près de 40 % de la population des pays en développement est privée des éléments essentiels à la dignité humaine et à l'épanouissement personnel. Dans les régions industrialisées, cette proportion ne dépasse pas 1 %.

Par ailleurs, la cartellisation de la production et de l'exportation du pétrole a donné lieu à un problème international d'une importance primordiale, celui de l'accès aux approvisionnements en énergie. Le monde découvrirait soudain qu'une décision économique majeure — la fixation du prix du pétrole — avait échappé au contrôle des pays industrialisés. En outre, les excédents commerciaux accumulés par plusieurs pays de l'OPEP ont, pour la première fois, créé un pouvoir financier qui ne décollait pas de la puissance industrielle.

Entretiens, les pays semi-industrialisés du Tiers Monde ont lancé, aux nations les plus riches, un véritable défi industriel. Tout d'abord, le nouveau pouvoir financier des pays de l'OPEP a accéléré, chez eux et dans d'autres pays en développement, le processus de l'industrialisation. En outre, la vente d'équipements avancés aux pays du Tiers Monde s'est traduite par une évasion de l'avantage technologique

don't jouissent les pays industrialisés. Enfin, la faible coût de la main-d'œuvre dans les pays en développement, l'amélioration de la qualité de cette main-d'œuvre en raison des progrès réalisés dans le domaine de l'éducation et de la santé, ainsi que des réseaux internationaux de vente et d'approvisionnement plus perfectionnés, attirent, de plus en plus, des industries, particulièrement celles qui sont à forte concentration de main-d'œuvre.

Il n'en demeure pas moins que les disparités restent énormes entre les pays industrialisés et les pays en développement. L'économie de ces derniers est déséquilibrée du fait qu'elle est dominée par l'agriculture traditionnelle et que les industries y sont relativement rares. On estime ainsi que moins de 10 % des travailleurs asiatiques et africains sont employés dans l'industrie. Une autre caractéristique des économies en développement est leur part limitée dans l'ensemble du commerce international. Enfin, de nombreux pays souffrent d'un niveau élevé d'endettement.

La contribution des pays industrialisés au développement du Tiers Monde, telle que suggérée dans ce Rapport, devrait tourner autour des axes suivants : — un souci plus grand de conservation de l'énergie, — une aide publique au développement plus considérable, — un accroissement des mouvements de capitaux privés et des concessions commerciales, notamment dans les secteurs industriels à forte concentration de main-d'œuvre.

Le RAPPORT et les ETUDES mentionnés ci-dessous, publiés par le Conseil économique du Canada au cours des trois derniers mois, peuvent être obtenus par correspondance auprès de: Imprimerie et Edition, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa K1A 0S9. Les DOCUMENTS ne sont disponibles que dans la langue de l'auteur et en un nombre limité d'exemplaires. On peut les obtenir en s'adressant à la Section Relations Publiques, Conseil économique du Canada, Tél. (613) 993-3591.

Un rapport

Pour un commun avenir — Une étude sur le développement international (EC22-5/1978F, \$4.75 au Canada; \$5.70 autres pays)
Voir le supplément spécial: pages i à vi

Deux études

Glenn P. Jenkins, *L'inflation et la situation financière des entreprises canadiennes* (EC22-58/1978F, \$3.75 au Canada; \$4.50 autres pays)
L'auteur analyse les divers effets de l'inflation sur la situation financière des entreprises canadiennes et présente une estimation de l'ampleur de ces effets par secteur industriel, de 1965 à 1974. Le regroupement de ces effets permet ensuite de déterminer les répercussions globales de l'inflation sur le revenu et les impôts des industries. Enfin une analyse distincte fait ressortir l'impact de l'inflation sur les flux de trésorerie de ces secteurs.

* * *

Gérard Hébert, *Les relations du travail dans la construction au Québec* (Deuxième et Troisième parties), (EC22-52/1977-2F, \$5.00 au Canada; \$6.00 autres pays)
Voir page 4

Sept documents

No 109, Archibald R.M., Ritter, *Conflict and coincidence of Canadian and Less Developed Country Interests in International Trade in Primary Commodities*.
L'auteur détermine à quels points de vue et dans quelle mesure les intérêts du Canada et ceux des pays en développement (PED) dans le commerce international des produits primaires coïncident ou s'opposent.
No 110, Tim Hazledine, *Protection: and Prices, Profits and Productivity in Thirty-Three Canadian Manufacturing Industries*.
L'auteur démontre que l'hypothèse selon laquelle les prix seraient déterminés au Canada en ajoutant la valeur des tarifs aux prix internationaux ne tient pas.

No 111, G.K. Helmlner et Douglas Welwood, *Raw Material Processing in Developing Countries and Reductions in the Canadian Tariff*.
A l'aide d'une série d'études de cas sur les industries canadiennes de transformation de matières premières tropicales, l'auteur démontre que l'élimination des tarifs canadiens ne se traduirait pas nécessairement par un accroissement sensible des importations en provenance des pays en développement mais tout autant de pays développés.

No 112, G. Betcherman, S. Gera, P. Kuhn, D. Paproski, *Halifax-Dartmouth Journey-To-Work Profile* (Urban Paper No. 2)
Une étude sur le lieu de résidence, le lieu d'emploi et les modalités du transport au travail de la population active dans la région métropolitaine de Halifax.

Divers

Le Conseil a édité les sept exposés soumis à la Conférence sur l'adaptation industrielle.
— Conception générale d'une stratégie d'adaptation industrielle, par R.E. Baldwin
— L'adaptation de l'industrie manufacturière, par D.J. Daly
— Le rôle de la politique de concurrence dans l'adaptation de l'industrie canadienne, par R.P. DeMeito
— L'adaptation industrielle et le commerce avec les pays en développement, par S.W. Langdon
— L'identification des secteurs à développer afin de faciliter l'adaptation industrielle — étude préliminaire, par Pierre-Paul Proulx
— L'avantage comparatif du Canada, par J.R. Williams

Divers

Le Conseil a édité les sept exposés soumis à la Conférence sur l'adaptation industrielle.
— Conception générale d'une stratégie d'adaptation industrielle, par R.E. Baldwin
— L'adaptation de l'industrie manufacturière, par D.J. Daly
— Le rôle de la politique de concurrence dans l'adaptation de l'industrie canadienne, par R.P. DeMeito
— L'adaptation industrielle et le commerce avec les pays en développement, par S.W. Langdon
— L'identification des secteurs à développer afin de faciliter l'adaptation industrielle — étude préliminaire, par Pierre-Paul Proulx
— L'avantage comparatif du Canada, par J.R. Williams

No 115, Michel Boisvert et Michel Legault, *La relation entre la taille urbaine et le revenu per capita au Canada*
Il existe entre les milieux rural et urbain une distinction très nette, à l'avantage du dernier, dans les niveaux relatifs de trois facteurs influençant l'augmentation du revenu avec la taille urbaine.
No 114, James E. Pesando, *Private Pensions in an Inflationary Climate: Limitations and Policy Alternatives*
Voir page 5

No 113, R. Warren James, *Two Essays on the Regulation of Social and Economic Behaviour in Canada*
Deux documents sur l'augmentation des activités de réglementation au Canada. Le premier essai décrit l'évolution de l'attitude des Canadiens, depuis l'époque pré-industrielle jusqu'aux années «60». Le deuxième essai porte spécifiquement sur le secteur textile.

BULLETIN

est réalisé par la Section Information du Conseil économique du Canada et est distribué gratuitement. Il n'exprime pas nécessairement l'opinion des membres du Conseil. Les informations et articles qu'il contient peuvent être reproduits sans autorisation. Toutefois, une mention de la source serait fort appréciée.
Pour recevoir le BULLETIN, ou pour tout renseignement supplémentaire, s'adresser à:

Section Information
Conseil économique du Canada
Case postale 527
Ottawa (Ontario) K1P 5V6
(613) 993-1894
ou composer:

Peut-on assurer les régimes privés de pensions contre l'inflation?

L'accroissement rapide du taux d'inflation au Canada au cours des dernières années, a de nouveau attiré l'attention sur la question de savoir si les régimes privés de pension peuvent ou non garantir des prestations indexées durant les années de retraite de l'employé. En fait, on peut soutenir que si le système de régimes privés de pension est incapable de répondre à ce besoin, ces régimes doivent alors être absorbés — et en définitive ils le seront probablement — par les programmes plus vastes des gouvernements, comme l'ont d'ailleurs recommandé certains groupes tel le Congrès du travail du Canada.

Étant donné que de plus en plus de Canadiens se prévaudront de leur droit à une pension, et aussi à cause de la persistance de l'inflation, on accorde actuellement de plus en plus d'attention à l'aptitude des régimes de pension, privés et publics, à faire face à leurs obligations, tout en maintenant leur équilibre financier. Dans un document, préparé dans le cadre de l'actuel programme de recherches du Conseil économique sur les revenus des retraités, le professeur Pesando propose que le gouvernement fédéral offre aux régimes de pension privés une garantie contre le risque de l'inflation sous forme d'une assurance-inflation.

Les formules d'indexation

À l'exception du Régime de pension connu et s'adresse aux employés fédéraux, ainsi que certains régimes provinciaux, la plupart des régimes de pension offerts par les employeurs au Canada ne prévoient pas l'indexation contractuelle des prestations durant la retraite des bénéficiaires. Certes, beaucoup d'employeurs ont réagi à la récente poussée inflationniste en haussant en conséquence les prestations, mais il est évident que ces ajustements n'ont pas été suffisants pour préserver la valeur réelle des versements. Même si, en fin de compte, les gouvernements apportent par voie



Comme les entreprises privées ne semblent pas actuellement intéressées à émettre des obligations indexées, et étant donné que l'intervention du gouvernement fédéral en cette matière — qu'elle soit limitée ou non — pourrait modifier le fonctionnement des marchés financiers, le professeur Pesando présente une autre alternative. En vertu de sa proposition, les compagnies d'assurance-vie, par exemple, vendraient des rentes déterminées selon des taux d'intérêt réels. On pour-

fiscale leur caution aux régimes qui offrent des prestations entièrement indexées, il n'en reste pas moins que l'inflation tend à faire baisser le rendement réel des portefeuilles des régimes de pension traditionnels. Il est donc alors improbable que les entreprises privées consentiront à garantir prises privées consentiront à garantir en permanence des pensions indexées. L'extension du Régime de pensions du Canada serait peut-être une alternative, mais il pourrait s'ensuivre des effets nocifs sur l'épargne et l'accumulation de capital.

De nombreux spécialistes des pensions soutiennent que, si l'on ne s'en remet pas à des obligations indexées, les régimes privés ne pourront offrir des pensions indexées tout en demeurant saines, sur une base actuarielle.

L'intervention du gouvernement

De toutes les options qui s'offrent au gouvernement fédéral pour venir au secours des régimes privés de retraite, la plus souhaitable semble être celle qui protégerait des risques de l'inflation en recourant au principe de l'assurance. Toute une variété de régimes pourraient sans doute être élaborés autour du principe de l'assurance contre l'inflation, mais le document de Pesando se borne à décrire la fonctionnement d'un seul. Bien qu'il faudra sans doute attendre que le principe de l'assurance-inflation soit reconnu avant point dans les détails, les recherches préliminaires de James Pesando semblent indiquer que les problèmes d'ordre pratique qui ne manqueraient pas de surgir lors de la mise en place d'un tel programme, pourront être surmontés sans trop d'efforts.

James Pesando, *Private Pensions in an Inflationary Climate: Limitation and Policy Alternatives*, Conseil économique du Canada, Document No. 114

M. Pesando est professeur agrégé d'économie à l'enseignement et à la recherche à l'Institut d'analyses politiques, Université de Toronto.

Planifier plutôt que contourner

En concentrant toutes les énergies sur la planification des travaux de construction et sur une politique qualitative de la main-d'œuvre, on parviendrait plus efficacement — et sans doute plus économiquement — à offrir aux travailleurs québécois de l'industrie la sécurité de l'emploi et le revenu garanti qu'ils réclament et que leur a promis la Commission Cliche.

La dernière partie de l'étude (*) du professeur Gérard Hébert, sur « les relations du travail dans la construction au Québec » souligne en effet que le projet de la Commission d'enquête Cliche présente au moins deux difficultés: le coût d'un régime de sécurité d'emploi et de revenu garanti demeure totalement inconnu, malgré les simulations effectuées par la Commission elle-même, et son effet sur l'incitation au travail n'a pas été évalué.

On se retrouve donc, selon Gérard Hébert, à la croisée de trois avenues différentes :

- La poursuite des réformes entreprises depuis 1969 conduite à une centralisation toujours plus grande et à une intervention toujours plus massive de l'État. À la limite, elle mène à une sorte de « nationalisation » des relations du travail dans l'industrie de la construction.
- L'autre extrême, on pourrait abandonner complètement le rôle du contrôle quantitatif de la main-d'œuvre, et concentrer toutes les énergies sur la planification des travaux de construction et sur une politique qualitative de la main-d'œuvre.
- Enfin, une sorte de moyen terme consisterait dans un repli sur des contrôles quantitatifs plus modestes, au niveau de la région peut-être, et dans la recherche d'une formule plus souple d'ancrage dans l'entreprise.

Gérard Hébert croit que « la première voie ne peut qu'aggraver une situation déjà tendue et difficile. Sans perdre tout espoir dans la troisième, l'auteur « favorise nettement » la seconde.

Compte tenu de l'extrême diversité des situations selon la région, le métier, l'âge ou le statut du travailleur de la

Le travailleur permanent de la construction est un homme de métier âgé de 25 à 50 ans. Plus son métier est spécialisé et rémunérateur, plus il compte exclusivement sur son exercice pour son revenu annuel global, avec un léger supplément d'en dehors de la construction et un peu d'assurance-chômage. De 1972 à 1975, son salaire annuel global est passé en moyenne de \$8,000 à \$12,000.

Le travailleur marginal est le plus souvent un travailleur non qualifié. Jeune, il réside souvent à l'extérieur

David Slater au Conseil Choisir des priorités, et s'y tenir

Le nouveau directeur, David Slater, pense qu'il est temps de repenser la philosophie d'action du Conseil, non que la recherche y ait perdu de sa qualité mais plutôt qu'elle ris-

que de se disperser dans divers programmes sans lendemain. En plus de l'évaluation annuelle de la performance de l'économie canadienne, M. Slater «suggère au moins quatre domaines ou, systématiquement, la recherche devrait de-

meurer, continue et comme permanente».

- D'abord toute la question de la croissance et de la productivité qui, en quelque sorte, constitue la raison d'être du Conseil.

- Le marché du travail, secteur dans lequel, il y a quelques années, le Conseil a développé une réelle expertise: «le temps est venu, estime M. Slater, d'un nouvel effort, plus soutenu».

- Le modèle économétrique développé par le Conseil représente une sorte de «bien public» qu'il faut sans cesse raffiner et maintenir à jour.

- Enfin, toute la question des politiques structurelles constitue sûrement, pour le Conseil, «une rare occasion de se distinguer et de jouer un rôle important».

Des axes de travail

M. Slater souhaite, en somme, proposer, en accord avec la Présidente et en collaboration avec les chercheurs du Conseil, des «axes autour desquels tous les travaux viendraient s'organiser, au moins pendant les 12 ou 18 prochains mois, des «références» auxquelles il conviendra aussi de se rapporter pour juger de la pertinence d'une nouvelle étude. Les membres du Conseil ont eu par ailleurs l'occasion de discuter de ce programme de recherche à leur réunion de juin. On peut s'attendre à ce que les domaines de la recherche privilégiés par le Conseil continueront d'appartenir à cette catégorie de problèmes située un peu au-delà du court terme. Ils préoccupent d'ailleurs de plus en plus le Pays.

M. Slater a constaté une certaine évolution dans l'attitude des responsables politiques — avec lesquels il a travaillé très étroitement pendant cinq ans, comme directeur des politiques fiscales et de l'analyse économique au ministère des Finances: «les chefs de gouvernement pensent sûrement plus aujourd'hui au moyen terme qu'ils ne s'y référaient, il y a quelques années, alors que la croissance semblait absolument acquise». Autrefois, on ne se contentait que de corriger les accidents de parcours dus aux soubresauts de la

De constantes remises à jour

C'est dans ce souci de la permanence et de la constante remise à jour de la recherche économique qu'il faudra situer les actions les plus visibles du Conseil au cours des prochains mois.

Par exemple, pour ce qui est de la création du Centre d'étude de l'inflation et de la productivité, on pourrait le voir comme un nouvel «axe de travail» auquel il faudrait se référer sans cesse. Il y a en effet, dans le domaine de l'inflation, une foule de données qui manquent. Les recherches du CEIP constitueront ainsi une sorte de complément à l'expertise générale déjà accumulée au Conseil, notamment à l'occasion de ses évaluations de la performance. «Le Centre, commente M. Slater, existe d'abord pour mieux aider les Canadiens à ne plus jamais avoir recours au contrôle des prix et des revenus».

Quant à l'Etude sur la Confédération, il faut y voir, là encore, un programme de recherche qui n'est pas sans relations avec une expertise déjà développée au Conseil, notamment à l'occasion de la préparation du rapport sur les disparités régionales.

Ce ne sera donc pas «la» contribution d'où il faudrait attendre une sorte de formule-miracle, mais plutôt «une» contribution parmi d'autres, «qui aura toutefois le net avantage, précise M. Slater, d'être fondée sur une série d'études quantitatives sérieuses et crédibles».

De même encore, le mandat spécial donné au Conseil par le Premier Ministre, à la requête de son homologue de Terre-Neuve, revêt un intérêt bien particulier: il procède d'une étude générale sur la question des disparités régionales — «Vivre ensemble». Avec l'étude sur Terre-Neuve, lequel particulier lui permettra sans doute de découvrir quelques principes utiles pour examiner, sur un plan une nouvelle fois plus général, la question des disparités régionales!

Selon David Slater, l'expérience de Terre-Neuve illustre justement à quel point l'approfondissement continu de la recherche, dans un domaine bien délimité, permet de raffiner les conclusions et de progresser sans cesse.



A la demande du gouvernement de la province Une étude spéciale sur Terre-Neuve

Pourquoi le niveau de la production, à Terre-Neuve, est-il si différent de celui des autres provinces? Pourquoi le chômage y est-il si élevé? Quelles particularités donnent lieu à de telles disparités?

Pour éclaircir cette situation, le Premier ministre, M. Pierre E. Trudeau, faisant suite à une demande du Premier ministre de Terre-Neuve, M. Frank Moores, a chargé le Conseil économique d'entreprendre une étude spéciale des problèmes et des possibilités de développement qui peuvent

C'est d'ailleurs la première fois qu'une Province demande ainsi formellement la collaboration du Conseil.

Pour réaliser cette recherche, le Conseil réunira des représentants du ministère fédéral de l'Expansion économique régionale et du gouvernement de Terre-Neuve dans un comité consultatif conjoint. Un bureau spécial du Conseil sera établi à Terre-Neuve afin d'effectuer des recherches sur place, en plus des travaux normalement réalisés aux bureaux d'Ottawa. Le projet sera dirigé par M. Neil Swan, économiste au Conseil.

La requête du Premier ministre précises que le Conseil devra produire un rapport qui constituera en quelque sorte la base de la future stratégie du gouvernement de Terre-Neuve et du MEER en vue de réduire le chômage, d'accroître les revenus, et d'atténuer la dépendance de Terre-Neuve à l'égard des transferts fédéraux. Ce rapport devrait être terminé d'ici deux ans.

Une précédente étude du Conseil sur les disparités régionales (*) a délimité la Province de Terre-Neuve de quelques-unes des recommandations sur les politiques visant à réduire le chômage. Le Conseil en avait ainsi décidé parce que la dette par habitant à Terre-Neuve est déjà plus élevée que celle des autres provinces. En outre, certaines explications traditionnelles sur une performance aussi décevante, au titre de la productivité, ne semblent pas s'appliquer à Terre-Neuve.

Extrait de... "Vivre ensemble"

Par exemple, le capital par travail leur dans certaines industries est l'un des plus élevés au Canada, mais la production par travailleur est malgré tout plus faible. Ces différences sont-elles attribuables aux écarts de technologie, des différences dans le management, aux qualifications de la main-d'œuvre, à la petite taille du marché ou à une variété d'autres facteurs?

L'orientation des travaux du groupe de recherche sera déterminée par un nouveau modèle, élaboré au Conseil en vue de mesurer les repercussions de

Les disparités régionales au Canada sont d'une ampleur étonnante; elles le sont certainement plus qu'on se l'imagine et plus qu'elles ne devraient l'être. Par ailleurs, il semble peu probable que les migrations d'individus à la recherche des «lendemains qui chantent» puissent contribuer de manière sensible à éliminer ces écarts dans un avenir prévisible. Parmi les causes des disparités régionales, on a souvent souligné le rôle de la structure industrielle, du capital physique, de la dotation en ressources et des transports, mais d'autres facteurs tout aussi importants ont été négligés, qu'il s'agisse du capital humain, de la demande, des écarts technologiques, de l'urbanisation, et peut-être même des dépenses publiques affectées à des fins non régionales. L'importation de ces facteurs peu étudiés nous amène à croire que l'arsenal des leviers efficaces pourrait être élargi et nous sommes donc optimistes quant aux perspectives d'amélioration, (mais) la tâche de recherche qui reste à faire est énorme, car les facteurs régionaux se sont révélés extrêmement complexes.

Enfin, les chercheurs tenteront d'imaginer le meilleur moyen, pour les gouvernements fédéral et provincial, de créer un climat économique général plus favorable au développement de Terre-Neuve. Le projet passera enfin en revue les politiques budgétaires, les programmes de paiements de transferts comme l'assurance-chômage, les subventions au transport et le problème de contrôle du pouvoir de marché.

En outre, on entreprendra une enquête sur le comportement des travailleurs afin de déterminer quelle responsabilité ce comportement peut avoir, s'il en est une, dans le niveau élevé de chômage. On s'attardera particulièrement au potentiel de développement de secteurs comme la pêche, l'exploitation forestière, l'agriculture, l'industrie minière et l'énergie, en puisant d'ailleurs abondamment dans des travaux déjà effectués par divers organismes gouvernementaux.

Une attention particulière sera donnée à la question de la productivité. On étudiera, en profondeur, des industries particulières à Terre-Neuve et on fera également référence à des situations semblables se présentant à l'étranger, notamment en Islande, où la performance économique est cependant un peu plus satisfaisante.

divers types de chômage sur la performance économique dans l'est du Canada. Les concepts originaux qui y sont employés, et qui seront adoptés à la situation particulière de Terre-Neuve, fourniront un moyen d'analyser le rapport qui peut exister entre un chômage élevé et persistant et une faible performance de l'économie.

*Conseil économique du Canada, Vivre ensemble: une étude des disparités régionales, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977 pp. 241-242.

Création du Centre d'étude de l'inflation et de la productivité

Apprendre à vivre sans contrôles

Au début de juin, et pour donner suite à un vœu exprimé par les chefs de gouvernement du Canada, le Conseil économique a mis sur pied un Centre d'étude de l'inflation et de la productivité (CEIP).

Le Conseil économique a toujours eu pour mandat d'examiner la performance de l'économie dans une perspective à moyen et long terme. Mais le mandat sur la productivité et l'inflation nécessitera, quant à lui qu'on s'attarde un peu plus au court terme, bien que de telles distinctions entre court et long termes deviennent de moins en moins significatives. Le cadre des analyses du Centre portera tout autant sur la macro-économie que sur le rôle de divers facteurs « intermédiaires », en tant que « déterminants de l'inflation ». Il faut entendre par « facteurs intermédiaires », des pratiques, des institutions, des problèmes ou des politiques :

— dont les effets dépassent ceux de décisions partielles mais qui, en général, ne se font pas sentir dans tous les secteurs;

— et qui, par leurs interactions propres et conjointement avec les politiques monétaire et budgétaire, représentent les principaux déterminants, à moyen terme, de l'inflation, de la production et de la répartition des revenus dans l'économie.

Sans prétendre à l'exhaustivité, une liste partielle des facteurs intermédiaires susceptibles d'intéresser le Centre, pourrait comprendre: les taxes sur les produits et les subventions; les cotisations des employeurs et des employés à la sécurité sociale et à l'assurance-maladie; l'évolution du taux de change; les interrelations entre la productivité, les bénéfices et les impôts; la politique commerciale; notamment certaines barrières non tarifaires, les effets de la réévaluation sur la productivité et les coûts; l'indexation et l'ajustement des revenus à l'inflation (indemnité de vie chère, politiques de bien-être social); la structure de la rémunération; la rémunération et les honoraires des professionnels et des gestionnaires; les aspects institutionnels des négociations collectives, notamment la durée des conventions collectives; les politiques de salaire minimum; la politique de l'énergie; la politique alimentaire; les forces générales qui interviennent dans la fixation des

Le Centre d'étude de l'inflation et de la productivité pourra, par ailleurs, se pencher sur la performance de certains secteurs industriels, surtout ceux dont l'importance leur confère une influence exceptionnelle sur le comportement de l'ensemble de l'économie du pays.

Le rôle du Centre en sera d'abord un d'éducation: il tentera donc d'informer le public et les personnes responsables des secteurs public autant que privé, sur les principales causes de l'inflation, sur la croissance et la productivité; il fera connaître des moyens d'améliorer la performance de l'économie canadienne.

Pour informer les divers publics, le CEIP aura recours à divers documents. Le médium principalement utilisé sera une publication trimestrielle, ainsi que les discours des dirigeants et l'organisation de séminaires. De plus un certain nombre d'études seront publiées. Quant à ces dernières, certaines constitueront des synthèses de travaux déjà effectués ailleurs et ne demanderont donc pas de longs mois avant leur publication. Par exemple on prévoit que dès l'automne le CEIP pourra publier une analyse de l'indice des prix à la consommation. D'autres recherches, plus fondamentales, se poursuivront probablement pendant 12 ou 18 mois.

A NOTER

- David Slater au Conseil: se fixer des priorités et s'y tenir page 3
- Régimes privés de retraite: l'Etat devrait-il couvrir les risques de l'inflation? page 5
- Pour un commun avenir: un Rapport du Conseil économique sur les relations entre le Canada et les pays en développement pages 1 à vi



BULLETIN

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

VOL. 2 No. 4

SEPTEMBER 1978

The Director of the Study on Regulation: **Practicality Will be the Rule**

In 1955, the federal government's consolidated regulations were contained in three volumes totalling 2,000 pages. Just twenty-two years later (1977), the collection had grown to some fifteen volumes totalling approximately 12,000 pages!

We should therefore not be surprised to learn that the issue of regulation received priority, with the unanimous support of Canada's First Ministers. Prime Minister Trudeau even went so far in his letter to the Chairman of the Economic Council as to mention the possibility of deregulation. Nor is it surprising that Mrs. Ostry, in her reply to the Prime Minister, should state that "the members of the Council will enthusiastically support the research program."

"We wish to remain practical," states the Director of the Regulation Reference, Dr. W.T. Stanbury. "This study will in no way be simply an academic exercise." Dr. Stanbury indicates that the research studies will lead the Council to make not only practical suggestions, but also to explain why and how to implement the necessary reforms.

In Close Contact with the Private Sector

An Associate Professor in the Faculty of Commerce and Business Administration at the University of British Columbia, Bill Stanbury is well acquainted with the business world through his previous research on competition policy. To remain in touch with the private sector, the Director of the Regulation Reference will retain his position as Director of the Regulation and Government Intervention Program of the Institute for Research on Public Policy in Montreal during the two and one-half years of the Reference.

Nor will the Economic Council's research be planned behind closed doors. Apart from formal consultations with the representatives of the eleven governments sitting on the Federal-Provincial Consultative Committee respon-

sible for acting on the recommendations of the First Ministers' Conference, the Council intends to meet with representative groups of businessmen, union members and consumers.

Moreover, only one week after the Chairman of the Economic Council officially indicated her agreement with the Prime Minister, the regulation research director sent out over 200 copies of what he refers to as his "menu," a first draft of possible areas of research. Its purpose is to obtain the reactions and suggestions of as many Canadians as possible.

To Exercise Some Selectivity

Therefore, the ECC study group, in coordination with the federal-provincial committee and its contacts in the private sector, must exercise some selectivity. There is no lack of criteria for making choices, but three of these in particular will probably play an important role:

- attention will be given to the "probability" of actually implementing reform, the opportunity for applying this reform, the political/economic feasibility, and the transition costs and their distribution.
- an attempt will be made to determine the "representativeness" of the problem, of the regulation process, and of the regulated industry. For example, could the research results and recommendations be applied to other situations?
- finally, the "domino potential" will be researched. Would the actual changes in a given type of industry promote similar changes in one or several other groups of industries?

Inside

- The maintenance of Balance between Outside Requests and the Council's Own Initiatives p. 3
- The "New" CANDIDE Ready by Fall p. 5

Urban Size and Per Capita Income

A Relationship Whose Strategic Importance Must Not be Overblown

While there is no doubt about the existence of a positive relationship between urban size and per capita income, the importance of this factor, and its strategic influence in particular, should not be exaggerated.

Two economists at the Council, Michel Boisvert and Michel Legault, in a study* on the relationship between urban size and per capita income in Canada, established that only 13 per cent of the differences in income observed in a total of 205 urban agglomerations in Canada in 1970 could be attributed to the degree of concentration of the population.

Furthermore, a simulation conducted by the authors, giving each of the other Canadian regions — the Atlantic region, Quebec, the Prairie region, and British Columbia — the same urban structure as Ontario, appears to indicate that the increases in income would not be very large as a result of this redistribution of their rural and semi-urban population into various urban size categories. The greatest increase would occur in the Atlantic region, with a 22 per cent rise in its per capita income. In the Prairie region, average per capita income would grow by 9 per cent. The changes are minor in the other regions and would produce only a 3 per cent average increase in per capita income for Canada as a whole (see table at right).


The authors found three factors that exert a truly significant influence on the rise in levels of income with urban size, while three others — the differences in the cost of living, in the age structure, and in the unemployment rate — have only a barely perceptible influence.

- *The participation rate* clearly increases with the size of agglomerations. It is of particular note that the phenomenon of the

large city is accompanied by industrial and occupational diversification, which allows, among other things, a greater utilization of part-time labour, not to mention a less standardized work schedule.

- The authors remind us that the concentration of population in a limited geographic area is accompanied by external economies — the economies of *agglomeration*. Their calculations demonstrate that the influence of the effects of agglomeration, while significant, nonetheless remains fairly minor.
- *Occupational structure* changes significantly with the size of the agglomeration, and this change considerably influences the income level. In effect, we find that as urban size increases, the best paid occupations, particularly in the administrative and scientific sectors, represent a growing proportion of the labour force. On the other hand, the lowest paid occupations, particularly those related to services and agriculture, represent a decreasing proportion of the total labour force.

For the purpose of their study Boisvert and Legault took a sample of 11 agglomerations, all with populations of over 100,000 except Charlottetown (25,253). The authors established that the cost of housing increases with urban size, while that of food decreases to such an extent that, in the balance, the correlation between the general consumer price index and urban size is very small.

It was also found that there is generally a slight increase in the working age population as urban size increases, but this rise does not have a significant influence on income nor on the unemployment rate. In the latter case, there is no constant relationship between urban size and the percentage unemployed in the labour force. The unemployment level should decrease constantly with the increase in urban size, but since the high concentration of population attracts unemployed, problems of adjustment in the labour market appear in the largest centres, and the unemployment rate shows an upward trend. 

* Michel Boisvert and Michel Legault, *La relation entre la taille urbaine et le revenu per capita, au Canada*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 115.

The Benefits of a Simulated Urbanization

The authors, Michel Boisvert and Michel Legault, measured the changes that would occur in average per capita income in the major Canadian regions if each had the same urban structure as Ontario:

	Per capita income in dollars	
	observed	computed
Atlantic	1,948	2,379
Quebec	2,489	2,471
Ontario	3,097	3,097
Prairies	2,453	2,684
British Columbia	3,000	3,005
CANADA	2,700	2,783

Source: 1971 Census.

Despite an Impressive Series of Outside Requests

The Council Must Continue to Take its Own Initiatives

The new director of the Council, Robert Lévesque, believes that it is very unjust to claim that the Council has no influence on Canada's heads of government. "The proof," he claims, "is all these references the government has just given the Council: the Centre for the Study of Inflation and Productivity (CSIP), the study of regulation, and that on productivity in Newfoundland. If we 'deliver the goods' the first ministers will make even greater use of the Council."

The new director thus foresees the problem of maintaining a fair balance between work initiated within the Council and references accepted from outside. "We should avoid taking on so much that this balance is upset."

The mandate on productivity and inflation alone has resulted in the hiring of some 40 economists. Dr. Lévesque, whose duties will include close supervision of CSIP's operations, feels that the "Council has reached a fully satisfactory size for efficient operation."

A Long List of Ideas

The series of "orders" handed down recently by the First Ministers of Canada should not, however, in Dr. Lévesque's opinion, prevent the Council from taking new initiatives. In effect, the director, who took on his duties on July 15, comes to the Council with a long list of ideas:

- "The Council has not been very outspoken in the past" on the issue of natural resources.
- Nor is Dr. Lévesque certain that the Council has sufficiently studied the question of foreign investment in depth, "if only to measure the effects of the Foreign Investment Review Act." This issue is also raised implicitly in the Council's founding act (s. 9.d), which instructs the Council "to study means of increasing Canadian participation in the ownership, control and management of industries in Canada."
- The new director, who among other things was a member of the commission studying the financing of the Quebec Pension Plan, is also closely interested in a study now under way on the demographic and economic long-term aspects of growth in the field of pensions. "But," adds Dr. Lévesque, "the phenomenon of the aging of Canada's population involves many other aspects in which the Council should perhaps show an interest."
- Like many other economists, Dr. Lévesque is preoccupied with what we could not unfairly call the "international monetary confusion." This issue, he points

out, could have very serious repercussions on many aspects of Canada's economy, "including inflation," and "Canada in this case is an almost ideal sample for analysis." While not pretending to duplicate the work of the central Bank, the Council could nonetheless play an important role in Canada's contribution to current thinking throughout the world.

- Finally, Dr. Lévesque, who comes from the University of Sherbrooke in a region of Quebec that is highly dependent on traditional manufacturing sectors, has not overlooked the challenge Quebec faces from the industrialization of the developing countries. As time and occasions permit, he will ensure that the Council's report *For a Common Future* is not forgotten.

Just as his colleague David Slater, in the last edition of the *Bulletin*, was careful to point out, Dr. Lévesque does not claim to have drawn up a definitive list of the subjects that should hold the Council's attention over the coming years. He has instead pointed out general directions; it is up to the Council members as a body to establish priorities among them.

Furthermore, Dr. Lévesque has not ignored the developments that inevitably will occur as a result of the opportunities created by the new CANDIDE. As a professor of econometrics at the University of Montreal for several years, the new director often "had the opportunity to see why this model had built up the Council's prestige."

This was particularly the case when Dr. Lévesque, as teaching assistant at the Institute for Quantitative Analysis in Toronto, noted that CANDIDE was perhaps one of the most used teaching tools in Canada. Nonetheless, the Council's director would not discourage the use of CANDIDE for slightly less academic analyses, particularly studies of the impact of the various budgets — federal and provincial — submitted in Canada each year. Dr. Lévesque has in mind here a contribution like that made by the Brookings Institution in Washington.

Dr. Lévesque admits that his responsibilities with the Council, rather than with a department or the central bank, will stand him back from the action. However, with his responsibilities for CSIP, the new director finds himself halfway between basic research and action. He admits that the Centre represents "last chance" of sorts and warns that the private sector "had best like it and cooperate." He points out that the primary objective of the Centre is in fact to avoid a return to controls by learning to live without them.



More than Half of All Immigrants Come from Third World Nations

The proportion of immigrants arriving from Third World countries has tended to increase rapidly in the last two decades. A chapter of the Economic Council of Canada's recent report — *For a Common Future** — dealing with immigrants reveals that the proportion of immigrants falling into this group grew from only 8 per cent in 1961 to 52 per cent by 1975.

"Looking ahead, the continued existence of differentials in standards of living between the developed and developing worlds, combined with excess labour supply in the latter, would suggest that many people in the Third World will want to migrate to Canada." It must be admitted, therefore, that immigration from developing countries, in relative terms at least, will continue to be significant.

A study conducted for the Council on the period from 1962 to 1975 shows that immigrants from the Third World resemble in many aspects those coming from other regions: distribution on the basis of age and sex is almost identical, while the size of families at time of immigration is quite similar. On the other hand, immigrants from the developing countries entering the labour market generally appear to be more educated than other immigrants, and a greater proportion of them settle in the cities.

It should be pointed out in particular that the proportion of highly skilled individuals among immigrants from the Third World (25 per cent in 1974) is greater than the average for all immigrants entering the labour market.

However, various indexes appear to indicate that social and economic adjustment remains relatively more difficult for this group than for the other categories of new Canadians.

Greater Difficulties with Socio-Economic Adjustment

A study covering the years 1969 to 1973 found that immigrants from the Third World experience more difficulty than others in finding employment. The unemployment rate for the labour force of this category of immigrants reached 15.2 per cent compared with 9.1 per cent for other immigrants. The average duration of unemployment (8.1 weeks compared with 5.4 weeks) was also longer, and their annual earnings remained markedly lower.

This same study shows that while the average rate and average duration of unemployment for immigrants from the Third World tend to approach that of immigrants from other regions after three years in Canada, their earnings

are still significantly less. Even after three years, the average annual earnings of an immigrant from a developing country are only \$7,532 compared with \$9,432 for an immigrant from another region. However, these data have not been standardized for such factors as education, occupation, and age.

The Council also found that, since 1971, important changes have occurred in the distribution of immigrants from developing countries: the number of professionals and white-collar workers admitted has declined while that of workers holding middle-rank and blue-collar jobs has grown. Furthermore, the number of foreign workers holding a visa has risen sharply: this represents a temporary labour force required to fill less interesting jobs.

The Council is concerned over the problems that these developments could cause in the long run. Among other things, some ethnic groups might be automatically identified with low-paying jobs. The fact that these groups are concentrated in certain large metropolises, live in crowded conditions, and have a low level of education could eventually lock them into an economic and social ghetto.

The Economic Council approves the Canadian government's present immigration policy of "demetropolization," but it would also like to encourage a better understanding of the problems raised by the social adjustment of "visible" ethnic minorities.

Some Data on Flows of Human Capital

The chapter on immigrants in the Council's report also provides some interesting data on the flow of human capital represented by immigration from Third World countries to Canada.

Using the concept of replacement cost, the Council calculates that Canada would have had to spend \$2.9 billion between 1966 and 1974 to train its own human capital in the absence of immigration from the developing countries.

On the other hand, the departure of highly skilled labour may represent a serious economic and social loss for the developing nations. "The dimensions of this loss are extremely difficult to measure, however, and they appear to be marginal insofar as immigration to Canada is concerned."

* Economic Council of Canada, *For a Common Future: A Study of Canada's Relations with Developing Countries* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1978).

The New CANDIDE, Ready for Validation in September

A major improvement of the CANDIDE Model,* of which testing and validation should be over by the end of September, will consist in a better balanced set of aggregation levels. According to CANDIDE builders, "this will allow a more realistic set of scenarios to be developed when the model is used as a tool for policy analysis."

For instance, the CANDIDE group expects to be able to indicate in a detailed fashion how prices ripple through the economy from the industrial level to the Consumer Price Index (CPI). In that sense, one may consider that the new CANDIDE is a necessary tool for the Centre for the Study of Inflation and Productivity to fulfil its objectives.

"Building an econometric model is like wiring a house," Ross Preston, the Director of the CANDIDE group, said in an interview. By the time the lights are "switched on", the wiring will have taken more than two years. Starting in August 1976, the CANDIDE group made a complete evaluation of both the model and the software.

The 2.0 Model Will Be Better Balanced

The 1978 version of CANDIDE (the Model 2.0) will contain such major changes as:

- A complete disaggregation, for each of the 44 sectors, of wages, prices, output, investment, wage bill, man-hours, employment, and hours, as well as productivity and unit labour cost.
- An updating of the output/input tables from a 1961 basis to a 1971 basis.

- Convinced that many of the problems confronted by the Canadian economy came from the supply side rather than from the demand side, the CANDIDE group placed more emphasis on the former. Now, one may expect a more structural interpretation of the way wages and prices are formed.
- During the development of data sources, re-estimation, and testing of the new CANDIDE Model, the group decided to implement the new model with a new set of software. This will make it much easier to use the Model 2.0 in simulation and policy analysis and will improve its accessibility to others.

First-hand users of CANDIDE are the Council's staff members, but Canadian universities use it as a pedagogical tool, and various federal departments in policy-making.

However, CANDIDE builders indicate that there are not that many people, outside the university environment, trained to use econometric models. This would be one more reason for the Council to use its model to upgrade the level of expertise of the people who need to be familiar with an econometric model.

The CANDIDE group did its best to make the Model 2.0 appealing to outside users. For example, the group treated the role of expectations in wage formation.

The group will also provide a better understanding of interest rates by improving the monetary sector of the model. They introduced a "debt portfolio model" as well as an "assets portfolio model."

On the investment side, CANDIDE will offer a detailed analysis of specific variables such as tax write-off rules and investment tax credits. The CANDIDE group has been able to deal with indirect taxation and transfers in more detail. They have been disaggregated by levels of government and by specific programs. The treatment of the federal and provincial personal tax model includes a mechanism by which the income redistribution is generated.

A Sort of Discipline

According to the CANDIDE group director, the building of any econometric model is like putting in a corner all the statistical data you do understand easily, and putting in another corner the data you do not. "So," Preston says, "building a model is a kind of discipline." It is not the model itself which is important but rather the building of it and the use of it.

Estimation of Model 2.0 began last February and the CANDIDE group expects it to be up for validation late in August. However, Preston emphasizes the fact that such a model has to be "living", otherwise, it will "die" within a few months or a year. The "living" of a model is the use of it, so that you learn about it; you test its properties and its strength, and you may correct it or increase its possibilities. If you do not use it, you don't interact on it and, sooner or later, it dies!



* The CANDIDE model, like any econometric model, includes a series of equations for each sector of the Canadian economy. This makes it possible to simulate the effects of any change occurring in a particular sector on the whole economy.

The Economics of Protection

A 'Law' is Now Challenged

Tim Hazledine's* six-part examination of variations among American and Canadian price ratios for 33 manufactured commodities challenges a fundamental and widely accepted "law" of economics. This law is the proposition that the sole determinants of price for tariff-protected commodities are foreign prices and tariff rates, so that the domestic price for a protected good is equal to the world price plus the full amount of the tariff. Contrary to this traditional view of economists, production costs and market structure do influence pricing, even in industries operating under the umbrella of tariff protection.

In order to determine to what extent domestic conditions will influence prices set by tariff-protected industries, the author developed an alternate model for analysis that incorporated domestic cost and market structure variables.

By allowing for non-homogeneous products, and therefore including market structure and cost variables, the author surmises that price in actuality is a decision variable, since each domestic producer, despite tariff protection, must set price in relation to his competitors. Attempting to explain American and Canadian price ratios according to each model leads to the conclusion that market structure, costs, and protection variables do affect domestic prices.


In particular, the degree to which industries do price-up to the tariff is directly related to their market power, measured by the Herfindahl index of the size distribution of firms in an industry. In fact, in industries with many firms, tariffs appear to have little effect on domestic price. In contrast, industries dominated by a few large firms seem able to take full

advantage of the potential protection given by tariffs.

Although tariffs influence prices, the author demonstrates that the role protection plays in an industry's level of profits is of "no statistical significance." The findings indicate "that while prices are related to protection, profits are not" and, as a result, "imply that costs must be positively associated with protection."

The direction of causation behind this association is important. Do already high-cost industries tend to get more protection than efficient industries to keep them in business,

or does the shelter from competition provided by tariffs allow the protected industries' costs to drift upwards? There is no evidence, according to the author, for the second explanation. In fact, industries that were heavily protected from 1961 to 1972 showed "a better-than-average rate of change of unit costs."

Dr. Hazledine concludes that it is not possible to determine if tariffs have aided or inhibited this process. 


* Tim Hazledine, *Protection; and Prices, Profits and Productivity in Thirty-Three Canadian Manufacturing Industries*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 110.

Trade in Primary Commodities and the Interests of Canada and LDCs

As a major exporter of primary commodities, Canada shares some common objectives and mutual interests with less developed countries (LDCs). However, after a careful examination of international patterns of commodity trade, Professor Ritter concludes that the LDCs and Canada are on opposite sides of the markets for primary goods more often than they are aligned as exporters, so that in terms of "price," their interests conflict oftener than they coincide.

His analysis* is especially important in view of the negotiations on commodity trade proceedings under the auspices of UNCTAD. The objective in these talks is to restructure the framework for international commodity trade in order to redress some of the dissatisfactions of the LDCs, which complain about fluctuations in the terms of trade, unstable export prices and thus foreign exchange earnings, the oligopolistic structure of

some commodity markets, and the limitations preventing further processing of primary goods in countries of origin.

While Professor Ritter finds that Canada shares a general interest in an overhaul of the commodity trading system, its concerns are not such as to justify involvement in cartel-like producers' associations with other exporting countries. The author recommends that compensatory financing schemes and a common fund be supported as price stabilization devices and that Canada attempt to stimulate further processing within LDCs by lowering its own tariff and nontariff barriers in relevant sectors and by facilitating adjustment in domestic industries affected by lower cost. 

* Archibald R. M. Ritter, *Conflict and Coincidence of Canadian and Less Developed Country Interests in International Trade in Primary Commodities*, Economic Council of Canada, Discussion, Paper No. 109.

Canada and Aid to the Third World

Primarily Political Choices

The factors that influence Canada's decision to aid a developing country are, in order of importance, membership in the Commonwealth or francophone Africa, per capita income of the potential recipient and, more indirectly, population and the sudden occurrence of natural disasters and political crises. Canadian exports to these countries and the amount of aid from other donor countries do not appear to have a significant influence on the Canadian decision.

In turn, an analysis of the distribution of the total budget devoted to developing countries confirms that Canada is influenced more by political than by economic factors.

These are the conclusions that emerge from a study conducted expressly for the Economic Council of Canada by two professors at the University of Montreal. In this study,* Léonard Dudley and Claude Montmarquette analyse the decisions governing the total amount of aid to be granted to developing nations, the eligibility of certain recipient countries, and the distribution of aid among the recipients deemed eligible. Canada's decisions during the 1969-75 period are then compared with those of certain other member nations of the OECD Development Assistance Committee.

In discussing the geographic distribution of Canada's aid to developing countries, the authors stress, through a simple review of history, the extent to which Canada favours Commonwealth and francophone African nations and the Commonwealth Caribbean (See table at right).

To evaluate Canada's motivations regarding development assistance, the authors view this aid as an exchange in which something is given and something received. The benefits that Canada may draw from its aid to the developing nations may thus be

economic or political. The authors conclude that "the main gains to Canada from its aid program seem to be in the form of recognition by other donors and by the developing countries as a group: Canada earns a reputation as a responsible member of the world community."

Because of the large amount of aid involved — on the order of \$40 per Canadian in 1975, which placed the country in fifth place among OECD members after Sweden, Norway, the Netherlands, and Australia — the

such as the degree of poverty of the recipient country. This contradiction between allocation and eligibility is not present, according to the authors, in the aid programs of other countries such as the United States, Sweden, Japan, West Germany, etc.

To eliminate these inconsistencies, the authors believe that in future the Canadian government should revise present administrative procedures in order to ensure the consistency of eligibility and allocation decisions for development assistance funds.

Distribution of Canadian Bilateral Aid by Region, 1975

Region	Percentage of Canadian Bilateral Aid (1)	Percentage of Third World Population (2)
Commonwealth Africa	18.7	7.1
Francophone Africa	18.3	6.6
Latin America	4.1	15.4
Commonwealth Caribbean	1.8	0.2
Asia	50.0	56.9
Other	7.5	13.8

Source: OECD, *Development Co-operation, 1975 Review*, Paris, 1975, World Bank, *World Bank Atlas*, 1975.

(1) Disbursements.

(2) Excluding the People's Republic of China and Mongolia.

authors analyse in detail the reasoning behind the distribution of this aid.

The decisions on the eligibility of a developing nation for Canadian development assistance seem to be relatively consistent with stated objectives: Canada, like the other nations of the OECD, tends to favour the poorest of the eligible recipient countries. However, in contrast to most other donor countries, Canada places no significant importance on the market that these nations might provide for Canadian exports.

On the other hand, the allocation of aid appears to favour nations in which the ease of spending is more obvious, at the expense of stated objectives

They also add that among the various policy options available, the Canadian government should also explore the possibility of:

- reducing the number of conditions attached to aid grants to governments with objectives compatible with those of Canada;
- and increasing the administrative resources devoted to other recipient nations in order to generate more appropriate projects.

* Léonard Dudley and Claude Montmarquette, *The Supply of Canadian Foreign Aid: Explanation and Evaluation*, Economic Council of Canada (Ottawa: Supply and Services Canada, 1978).

The following STUDY has been published by the Economic Council of Canada over the last few months. It can be obtained through Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, K1A 0S9. DISCUSSION PAPERS are available in limited number in the language of preparation through the Public Relations Section, Economic Council of Canada (tel. (613) 993-3591).

One Study

Léonard Dudley and Claude Montmarquette, *The Supply of Canadian Foreign Aid: Explanation and Evaluation* (EC 22-59/1978; \$4.00 in Canada; \$4.80 other countries).

(See p. 7 of this issue.)

Four Discussion Papers

No. 116. C. Kapsalis, *Equity Aspects of the Unemployment Insurance Program in Canada*.

The focal issue of this paper is the often-cited criticism that unemployment insurance is not truly an insurance program, as we understand it in the private sector, because there is no direct relation between unemployment risk, contributions, and benefits. The author's main conclusion is that even a strict application of the private individual insurance model to the evaluation of the unemployment insurance program shows no indication of any major inequity in the present design of the program.

No. 117. Anne P. Carter and Peter A. Petri, *Factors Affecting Long-Term Prospects of Developing Regions*.

This paper was specially produced for the Economic Council in the framework of preparation for the report *For a Common Future* on Canada's relations with the developing nations. Using the world economy model developed for the United Nations by W. Leontiev, the authors develop two scenarios for the years 1970 to 2000. In the first, they assume that past trends will continue in the future, while in the second they simulate the effects of a policy of energy conservation and substitution.

No. 118. D. W. Henderson and J.C.R. Rowley, *Structural Changes and the Distribution of Canadian Family Incomes, 1965-1975*.

This document examines the effects that changes in certain socio-economic and demographic factors have had on the evolution of the inequality of distribution of Canadian total incomes over the period 1965-75. The results indicate that the level of income inequality experienced in Canada since 1965 has generally been stable, apart from 1971, once adjustments are made for certain structural changes in the population of family units. The principal structural factors affecting changes in the distribution of total income since 1965 have been family size and number of earners in family units, rather than the age and education of family heads.

No. 119. Richard M. Bird, *Conditioning Aid on Performance: Possibilities and Limitations*.

The author attempts to establish whether it is possible or even desirable to tie the granting of Canadian aid to the adoption of specific policies by recipient countries. The study confirms that it is indeed possible to measure the performance of a recipient nation in terms of its use of Canadian aid, and therefore to tie this aid to that performance. The author doubts, however, whether this would be desirable: this type of dealing would jeopardize relations with the recipient countries, and it would be difficult to claim objectivity in such a situation.

✱

Annual Report for the year ending March 31, 1978, Economic Council of Canada, Supply and Services Canada, 1978.

Forthcoming

The Council's *Fifteenth Annual Review* will be discussed by Council members at their mid-September meeting. It appears that at that time, the economists in the Performance Study Group will want to re-evaluate the medium-term growth outlook they drew up in the *Fourteenth Annual Review*. While projections for the unemployment rate will have to be improved for the first half of the 1980s, those for the real growth in Gross National Demand will probably have to be revised downwards. In particular, the Council economists believe that Canada, like most other industrialized Western nations, will henceforth experience a lower average growth rate than that registered in the 1960s and early 1970s.

BULLETIN

is produced by the INFORMATION SECTION of the ECONOMIC COUNCIL OF CANADA and distributed free of charge. **It does not necessarily reflect the views of Council Members.** These articles may be reproduced without special permission. However, a credit would be much appreciated.

If you would like to receive the BULLETIN or to obtain any additional information, please contact:

Information Section
Economic Council of Canada
P.O. Box 527
Ottawa, Ontario K1P 5V6
(613) 993-1894

or phone:

© Minister of Supply and Services Canada 1978

L'ETUDE mentionnée ci-dessous, publiée par le Conseil économique du Canada au cours des trois derniers mois, peut être obtenue par correspondance auprès de: Imprimerie et Edition, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa K1A 0S9. Les DOCUMENTS ne sont disponibles que dans la langue de l'auteur en un nombre limité d'exemplaires. On peut les obtenir en s'adressant à la Section Relations Publiques, Conseil économique du Canada, Tél. (613) 993-3591.

Une étude

Leonard Dudley et Claude Montmarquette, *'Aide extérieure du Canada — Une évaluation de l'offre (EC22-59/1978F — \$4.00 au Canada; \$4.80 autres pays).*

(Voir page 7 du présent bulletin)

Quatre documents

N°16 — C. Kapsalis — *Equity Aspects of the Unemployment Insurance Program in Canada.*

L'auteur examine les fondements d'une critique maintes fois exprimée et selon laquelle l'assurance-chômage ne serait pas vraiment un régime d'assurance — au sens que le secteur privé donne habituellement à ce mot. Il n'existe en effet aucun rapport direct entre le risque (le chômage), les primes versées (les cotisations) et les indemnités (les prestations) reçues. La conclusion principale de l'auteur est que, même une application stricte du modèle de l'assurance privée dans l'évaluation du régime public d'assurance-chômage ne révèle aucun signe d'injustice grave.

N°17 — Ann P. Carter et Peter A. Petri — *Factors Affecting Long-Term Prospects of Developing Regions.*

Ce document a été réalisé spécialement pour le Conseil économique dans le cadre de la préparation du rapport, «Pour un commun avenir», sur les relations entre le Canada et les pays en développement. Les auteurs, utilisant le modèle de l'économie mondiale développé par W. Léontief pour les Nations-Unies, utilisent deux scénarios pour les années 1970 à 2000. Dans le premier, ils supposent que les tendances passées se prolongeront dans l'avenir tandis que dans le second ils simulent les effets d'une politique de conservation et de substitution d'énergie.

N°18 — D.N. Henderson et J.C.R. Rowley — *Structural Changes and the Distribution of Canadian Family Income 1965 — 1975.*

Le document examine les effets qu'ont eu les modifications de certains facteurs socio-économiques et démographiques dans la répartition de l'ensemble des revenus au Canada, au cours de la période allant de 1965 à 1975. Les résultats montrent qu'après correction pour certaines variations structurelles dans la population des unités familiales, le degré d'inégalité des revenus qui existe au Canada depuis 1965 a été généralement stable, sauf en 1971. Les principaux facteurs structurels qui ont provoqué des changements dans la répartition du revenu total depuis 1965 ont été, non pas l'âge ni le degré d'instruction des chefs de familles, mais la taille des familles et le nombre de salariées dans la famille.

A venir

Le 15^{ème} Exposé annuel sera considéré par les membres du Conseil au cours de leur réunion de la mi-septembre. A cette occasion les économistes du groupe d'études sur la performance semblent vouloir réévaluer les perspectives de croissance à moyen terme qu'ils avaient définies dans le 14^{ème} Exposé. Si les projections en ce qui concerne le taux de chômage doivent être meilleures pour la première moitié des années «80», celles relatives à la croissance réelle de la Demande nationale brute devront probablement être révisées à la baisse. Les économistes du Conseil pensent notamment que le Canada, comme la plupart des pays occidentaux industrialisés, connaîtra désormais un taux moyen de croissance moins élevé que celui dont il a bénéficié dans les années «60» et jusqu'au début des années 70.

BULLETIN

est réalisé par la Section Information du Conseil Economique du Canada et est distribué gratuitement. Il n'exprime pas nécessairement l'opinion des membres du Conseil. Les informations et articles qu'il contient peuvent être reproduits sans autorisation. Toutefois, une mention de la source serait fort appréciée.

Pour recevoir le BULLETIN, ou pour tout renseignement supplémentaire, s'adresser à:
Section Information
Conseil économique du Canada
Case postale 527
Ottawa (Ontario) K1P 5V6
ou composer: (613) 993-1894

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1978

Le Canada et l'aide au Tiers-Monde Des choix d'abord politiques

Les facteurs qui influencent le Canada quant à sa décision d'aider un pays en développement sont, par ordre d'importance :

- son appartenance au Commonwealth ou à l'Afrique francophone,
- le revenu par habitant du bénéficiaire éventuel,
- puis, de façon moins explicite, sa population et l'appartenance soudaine de sinistres ou de crises politiques,

— les exportations canadiennes vers ce pays, de même que l'aide provenant d'autres pays donneurs du reste du monde, ne semblent pas influencer le Canada de manière significative.

Par ailleurs, une analyse de la répartition de l'enveloppe budgétaire globale affectée aux pays en développement confirme que le Canada est davantage influencé par des facteurs politiques qu'économiques.

Telles sont les conclusions qui ressortent d'une étude menée spécialement pour le Conseil économique par deux professeurs de l'Université de Montréal, MM. Léonard Dudley et Claude Montmarquette analysant, dans cette étude*, les prises de décision quant au montant global d'aide qui sera accordée aux pays en développement, quant à l'admissibilité de certains pays bénéficiaires et quant à la répartition de l'aide entre les bénéficiaires jugés admissibles. Les décisions du Canada, dans la période 1969-1975, sont ensuite comparées à celles de certains autres pays, membres comme lui du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

Pour ce qui est de la répartition géographique de l'aide canadienne aux pays en développement, un simple rappel historique permet aux auteurs de souligner à quel point le Canada favorise les pays membres de l'Afrique du Commonwealth, de l'Afrique francophone et des Antilles du Commonwealth (Voir le Tableau ci-contre).

Pour évaluer les motivations canadiennes quant à l'aide au développement

ment, les auteurs assimilent cette aide à un échange au cours duquel quelque chose est donné et quelque chose est reçu. Les bénéfices que le Canada peut retirer de son aide aux pays en développement peuvent ainsi être d'ordre économique ou d'ordre politique. Les auteurs concluent que «les principaux gains que le Canada retire de son programme d'aide sembleraient se traduire en termes de prestige auprès des autres pays donneurs et des pays en développement en tant que groupe : le Canada s'affirme

comme un membre responsable de la communauté mondiale.»

Toutefois, étant donné l'importance de cette aide — de l'ordre de \$40 par Canadien en 1975, ce qui plaçait le pays au cinquième rang des membres de l'OCDE après la Suède, la Norvège, les Pays-Bas et l'Australie — les auteurs analysent en détail la rationalité de la répartition de cette aide.

Les décisions quant à l'admissibilité d'un pays en développement au programme d'aide canadien paraissent relativement conformes aux normes déclarées : le Canada, comme les autres pays de l'OCDE, a tendance à favoriser les plus pauvres des pays bénéficiaires admissibles. Toutefois, contrairement à la majorité des autres pays donneurs, le Canada n'attribue pas une importance significative au marché que ces pays repré-

Répartition de l'aide bilatérale canadienne par région, 1975

Région	% de l'aide bilatérale canadienne (1)	Tiers-Monde (2)
Afrique du Commonwealth	18,7	7,1
Afrique francophone	18,3	6,6
Amérique latine	4,1	15,4
Antilles du Commonwealth	1,8	0,2
Asie	50,0	56,9
Autres	7,5	13,8

Source: OCDE. Coopération pour le développement. Examen de 1975, Paris 1975 et Banque Mondiale, World Bank Atlas, 1975

(1) Décassements
(2) À l'exclusion de la République populaire de Chine et de la Mongolie.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'allocation de l'aide, il semble qu'elle favorise d'abord les pays où la facilité de dépenser est plus évidente, aux dépens d'objectifs déclarés comme le degré de pauvreté du pays bénéficiaire.

Pour mettre fin à ces contradictions, les auteurs pensent que, dans l'avenir, le gouvernement canadien devra réviser les procédures administratives éventuellement pour les exportations canadiennes.

tratives afin d'assurer la compatibilité des décisions d'admissibilité et d'allocation des fonds d'aide au développement.

Léonard Dudley et Claude Montmarquette ajoutent que, parmi les diverses politiques qui s'offrent au gouvernement canadien, il devrait également prévoir :

- l'assouplissement des conditions liées à l'octroi d'aide aux gouvernements dont les objectifs sont compatibles avec ceux du Canada;
- et l'augmentation des ressources administratives consacrées aux autres pays bénéficiaires, afin de permettre la réalisation de projets plus appropriés.



* Léonard Dudley et Claude Montmarquette, l'Aide extérieure du Canada — Une évaluation de l'offre, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada 1978.

L'économie du protectionnisme Un « vieux » principe remis en cause

protection que les industries efficaces de façon à pouvoir continuer d'opérer, ou ont-elles tendance à relever leurs prix grâce à la protection qu'elles ont contre la concurrence? D'après l'auteur, il n'y a aucune preuve à l'appui de cette deuxième hypothèse. En fait, des industries qui étaient fortement protégées de 1961 à 1972 ont affiché un taux de progression de leurs coûts unitaires meilleur que la moyenne des autres industries.

Hazledine conclut qu'il est impossible de déterminer si les barrières douannières ont encouragé ou freiné ce processus de rationalisation.

* Tim Hazledine, *Protection, and Prices, Profits and Productivity in Thirty-Three Canadian Manufacturing Industries*, Conseil économique du Canada, Document N°110

avoir peu d'effet sur les prix. Par contre, les secteurs dominés par un nombre limité de grandes entreprises semblent tirer pleinement parti de toute la protection fournie par les barrières douannières.

Bien que les tarifs influencent les prix, l'auteur démontre également que les effets de cette protection sur le niveau des profits d'un secteur n'ont « aucune signification statistique ». Les résultats montrent plutôt que « bien que les prix soient en rapport avec la protection, les profits ne le sont pas » et, en conséquence, « que les coûts doivent être absolument associés à la protection. »

La relation de cause à effet qui prêterait à ce rapport est importante. Est-ce que des industries aux coûts de production déjà élevés ont tendance, à bénéficier d'une plus grande

Le commerce des produits de base: les intérêts du Canada et des PED

structure oligopolistique de certains marchés de produits de base, et des limitations entravant une transformation plus poussée des pays en développement. Cependant, après un examen attentif de la structure internationale du commerce des produits de base, le professeur Rittler conclut que les pays en voie de développement et le Canada occupent plus souvent des places opposées sur le marché des produits primaires qu'ils ne sont alignés en tant qu'exportateurs, de sorte que sur le plan des « prix », leurs intérêts sont généralement divergeants.

Son analyse² est particulièrement importante en raison des négociations sur le commerce des produits de base, entreprises sous les auspices de la C.N.U.C.E.D. Ces rencontres ont pour objet de restructurer le commerce international des produits de base afin de corriger certaines causes de mécontentement des pays en voie de développement; ceux-ci se plaignent des fluctuations des termes de l'échange, de l'instabilité des prix à l'exportation, et, partant, de leurs recettes en devises étrangères, de la

* Archibald R.M. Rittler, *Conflict and Coincidence of Canadian and Less Developed Country Interests in International Trade in Primary Commodities*, Conseil économique du Canada, Document N°109.

Une étude, en six points, faite par Tim Hazledine¹ sur les variations dans le ratio des prix américains et canadiens, remet en cause un des principes fondamentaux de l'économie. Ce principe veut que les seuls déterminants du prix de marchandises bénéficiant d'une protection douanière soient les prix à l'étranger plus les tarifs douaniers, de telle sorte que le prix intérieur d'un produit protégé soit égal à son prix mondial additionné du plein montant du tarif. Or, contrairement à ce point de vue largement répandu chez les économistes, les coûts de production et la structure du marché influencent également les mécanismes de détermination des prix, même pour les industries dont les opérations bénéficient d'une protection douanière.

Dans le but de déterminer jusqu'à quel point les conditions du marché intérieur influencent les prix fixés par les industries jouissant d'une protection tarifaire, l'auteur a conçu un nouveau modèle d'analyse qui intègre les variables des coûts de production intérieure et de la structure du

En tenant compte des produits non homogènes et en incluant, par conséquent, la structure des marchés et les variables de coûts, l'auteur suppose qu'un prix est, en réalité, une variable de décision : en effet, chaque producteur doit, malgré la protection douanière, fixer les prix intérieurs en fonction de ceux de ses concurrents. En tentant d'expliquer le rapport entre les prix américains et canadiens selon chacun des modèles, on est porté à conclure que la structure des marchés, les variables des coûts et de la protection douanière influencent effectivement les prix à l'intérieur d'un pays.

En particulier, le degré auquel des industries rapprochent leurs prix du tarif douanier est fonction directe de leur position sur le marché, mesurée selon l'indice Herfindahl, lequel est fondé sur la répartition des entreprises d'un même secteur selon leur taille. En fait, dans les secteurs composés d'un même secteur selon leur taille, un très grand nombre d'entreprises, les tarifs douaniers semblent

Le nouveau CANDIDE sera prêt pour validation en septembre

Le nouveau CANDIDE[®] sera prêt pour une série d'essais et sa validation d'ici la fin de septembre. Une amélioration importante apportée au nouveau modèle consista en un meilleur équilibre entre tous les niveaux d'aggrégation. Selon les auteurs du modèle, «ceux qui devront utiliser CANDIDE pour élaborer des politiques auront à leur disposition un ensemble de scénarios plus proches de la réalité».

Par exemple, le groupe CANDIDE compte pouvoir montrer, de façon détaillée, comment les prix se propagent à travers l'ensemble de l'économie, depuis le niveau de l'industrie jusqu'à l'indice des Prix à la consommation (IPC). En ce sens, on peut considérer que le nouveau CANDIDE est un outil sans lequel le Centre d'Etude de l'inflation et de la Production aurait pu difficilement remplir son mandat.

Le Modèle 2.0 sera mieux équilibré

«Bâtir un modèle économétrique, c'est un peu comme installer le circuit électrique d'une maison», explique le directeur du groupe CANDIDE, M. Ross Preston. Mais, avant que toutes les lumières puissent être allumées, il aura fallu plus de deux ans et demi de travail. L'équipe de CANDIDE a commencé ses travaux, en août 1976, par une évaluation complète et du modèle lui-même et du logiciel.

— Les salaires, les prix, la production, l'investissement, la masse salariale, les heures-travail, l'emploi, les hommes travaillés, de même que la productivité et le coût unitaire de main-d'œuvre seront disponibles pour chacun des 44 secteurs.

— L'année de référence des tableaux d'échanges intersectoriels deviendra 1971, au lieu de 1961.

Les premiers usagers du modèle CANDIDE seront évidemment les équipes du Conseil mais également les universités canadiennes, qui en ont fait un véritable instrument pédagogique, et les divers ministères fédéraux, qui l'utilisent dans l'élaboration de leurs politiques respectives. Le groupe CANDIDE déploie toutefois un grand nombre d'utilisateurs des modèles économiques. Mais c'est là une raison supplémentaire pour utiliser CANDIDE à développer l'habileté de ceux qui ont besoin de se servir de ce genre de modèle.

Le groupe CANDIDE a tout fait pour rendre le Modèle 2.0 particulièrement attrayant pour les usagers de l'extérieur. Ainsi, pour ce qui est de la détermination des salaires, le modèle tient compte des «anticipations inflationnistes» des individus.

En vue d'améliorer la compréhension des mécanismes de détermination des taux d'intérêt, le groupe a modifié le secteur monétaire du modèle en y introduisant deux nouveaux concepts : un modèle de ges-

Une sorte de discipline

Selon le directeur de groupe CANDIDE, «bâtir un modèle économétrique, c'est un peu comme emplier dans un coin toutes les données statistiques qu'on peut facilement interpréter et emplier dans un autre coin celles dont on a une connaissance fort imparfaite. Ainsi, comment M. Preston, la construction d'un modèle économétrique constitue une sorte de «discipline». Ce n'est donc pas tant le modèle par lui-même qui est important, mais plutôt sa conception et la manière de s'en servir.

L'évaluation du Modèle 2.0 a commencé en février dernier et le Groupe CANDIDE pense qu'il sera prêt pour une validation fin août ou début septembre. Toutefois, Preston insiste sur le fait qu'un tel modèle doit rester continuellement «actif», sinon il «meurt» en quelques mois. La «vie» d'un modèle économétrique, explique le directeur de CANDIDE, c'est son utilisation continue, de telle manière qu'en l'utilisant on apprenne ses propriétés, on teste ses possibilités, on puisse le corriger et améliorer ses performances. Si on ne l'utilise pas, on ne le modifie pas et, tôt ou tard, il finit par «mourir».

Le modèle CANDIDE, comme tout modèle économétrique, comprend une série d'équations pour chaque secteur de l'économie canadienne. Il permet de simuler les effets sur l'ensemble de l'économie de tout changement intérieur dans un secteur particulier.

Plus d'un immigrant sur deux vient d'un pays du Tiers-Monde

Le Conseil a constaté par ailleurs que, depuis 1971, des changements importants surviennent dans la répartition des immigrants en provenance des pays en développement: le nombre de professionnels et cols blancs admis est moins élevé et celui des personnes occupant des emplois de rang moyen et de col bleu s'est accru. D'autre part, le nombre de travailleurs étrangers munis d'un visa a fortement augmenté: il s'agit d'une main-d'œuvre temporairement appelée à remplir les emplois les moins intéressants.

Le Conseil s'inquiète des problèmes que ces développements pourraient susciter à long terme: on peut craindre qu'ils ne finissent par identifier certains groupes ethniques aux emplois mal rémunérés. Si l'on songe que ces groupes sont concentrés dans certaines grandes métropoles, qu'ils habitent des logements encombrés et possèdent un faible niveau d'instruction, tout ce scénario pourrait finir par les enfermer dans une sorte de ghetto économique et social.

Certes le Conseil économique approuve la politique actuelle de «démétréopolisation» de l'immigration du gouvernement canadien, mais il souhaiterait également que le Canada approfondisse sa connaissance des problèmes suscités par l'adaptation sociale des minorités ethniques «visibles».

Le chapitre sur les immigrants du Conseil économique fournit également quelques données intéressantes sur les flux de capital humain que représente l'émigration des pays du Tiers-Monde vers le Canada.

Quelques données sur les flux de capital humain

Les calculs du Conseil économique, basés sur la notion du coût de remplacement, évaluent à \$2,9 milliards la somme que, de 1966 à 1974, le Canada aurait dû consacrer à la formation de son propre capital humain s'il n'avait pas bénéficié de cette immigration en provenance des pays en développement.

Par contre, du point de vue des pays en développement le départ d'une main-d'œuvre hautement qualifiée peut représenter une perte économique et sociale importante. «Les dimensions de cette perte sont difficiles à calculer, commente le Conseil, et elles semblent marginales en ce qui concerne plus particulièrement l'émigration vers le Canada».

* Conseil économique du Canada. Pour un commun avenir — Une étude des relations entre le Canada et les pays en développement. Ottawa, Approuvée et Services Canada, 1978.



La proportion des immigrants en provenance de pays

cours des deux dernières décennies. Un chapitre du récent rapport du Conseil économique — «Pour un commun avenir» (*) — consacré aux immigrants, établit qu'en 1961 ces immigrants ne représentaient que 8 % du total, mais que cette proportion passait à 52 % en 1975.

«Si on se tourne vers l'avenir, commente le rapport, l'existence continue d'écarts entre le niveau de vie des pays développés et celui des pays en développement, ainsi que la présence d'un grand nombre de chômeurs dans ces derniers, laissent supposer que de nombreux habitants du Tiers-Monde voudront émigrer au Canada». Il est donc admis qu'au moins en termes relatifs l'immigration en provenance des pays en développement continuera d'être importante.

Une étude effectuée pour le Conseil, portant sur la période de 1962 à 1975, démontre que les immigrants en provenance du Tiers-Monde sont semblables, à bien des égards, à ceux qui viennent d'autres régions: répartition selon l'âge et le sexe plutôt identique, taille des familles au moment de l'immigration assez semblable. Par contre, les immigrants des pays en voie de développement se distinguent au marché du travail semblent plus instruits que la moyenne des autres immigrants, et une plus grande proportion d'entre eux se dirige vers les villes.

Il faut notamment souligner que la proportion de personnes hautement qualifiées parmi les immigrants venant du Tiers-Monde (25 % en 1974) est plus élevée que la moyenne des immigrants de toutes origines se destinant au marché du travail.

Toutefois, divers indices semblent indiquer que l'adaptation sociale et économique de ces immigrants demeure relativement plus difficile que celle des autres catégories de nouveaux venus au Canada.

Une adaptation socio-économique parfois plus difficile

Ainsi, une étude portant sur les années 1969 à 1973 révèle que les immigrants du Tiers-Monde éprouvent plus de difficulté que d'autres à s'insérer sur le marché du travail. Le taux de chômage, par rapport à la population active de cette catégorie d'immigrants, atteint 15,2 % contre 9,1 % pour ceux qui proviennent d'autres régions. La durée moyenne de leur chômage, (8,1 semaines contre 5,4 semaines) est également plus longue et leur rémunération annuelle demeure nettement moins élevée.

Cette même étude montre que, si le taux moyen et la durée moyenne du chômage des immigrants en provenance du Tiers-Monde a tendance à se rapprocher de ceux des immigrants provenant d'autres régions au bout de trois années de présence au Canada, leur rémunération

Une relation dont il ne faut pas exagérer la portée stratégique

Si l'existence d'une relation positive entre la taille urbaine et le revenu per capita ne fait aucun doute, il ne faudrait pas en exagérer l'importance et surtout la portée stratégique.

Deux économistes du Conseil, Michel Boisvert et Michel Legault, dans une étude (*) sur « La relation entre la taille urbaine et le revenu per capita au Canada », établissent que 13 % seulement des différences de revenu, observées dans l'ensemble des 205 agglomérations urbaines du Canada en 1970, sont attribuables au degré de concentration de la popula-

De plus, une simulation effectuée par les auteurs pour doter chaque région canadienne — Atlantique, Québec, Prairies et Colombie-Britannique — de la même armature urbaine que l'Ontario, semble indiquer que les gains ne seraient pas très importants, à la suite de cette réallocation de leur population rurale et semi-urbaine en différentes classes de taille urbaine. Le gain le plus important serait réalisé par la région de l'Atlantique, avec une augmentation de 22 % de son revenu per capita. La région des Prairies verrait son revenu moyen par habitant augmenter de 9 %. Pour les autres régions les changements sont mineurs ce qui se traduirait, pour l'ensemble du Canada, par une augmentation moyenne de 3 % seulement du revenu per capita (voir le tableau ci-contre).

Boisvert et Legault établissent que trois facteurs exercent une influence vraiment significative sur l'évolution du niveau de revenu suivant la taille urbaine, tandis que trois autres — les différences dans le coût de la vie, dans la structure d'âge et dans les taux de chômage — ont une influence à peine perceptible.

• Le taux d'activité croît nettement en fonction de la taille des agglomérations. On constate notamment que le phénomène de la grande ville s'accompagne

- La structure professionnelle se modifie de manière significative avec la taille de l'agglomération, et cette modification influence considérablement le niveau de revenu. En effet, on constate que les professions les mieux rémunérées, en particulier dans les secteurs administratif et scientifique, représentent une proportion de la main-d'œuvre qui augmente avec la taille urbaine. En sens inverse, les occupations les moins bien rémunérées, en particulier celles qui sont reliées aux services et à l'agriculture, représentent une proportion de la main-d'œuvre qui augmente.
- Les auteurs rappellent que la concentration de population dans un espace géographique restreint s'accompagne d'économies externes, les économies d'agglomération. Des calculs de MM. Boisvert et Legault démontrent que l'influence des effets d'agglomération, quoique significative, demeure quand même assez faible.

Les auteurs, Michel Boisvert et Michel Legault, ont évalué les changements qui interviendraient dans le revenu moyen par habitant des grandes régions canadiennes si toutes avaient la même armature urbaine que l'Ontario.

Les gains d'une urbanisation simulée

Les auteurs, Michel Boisvert et Michel Legault, ont évalué les changements qui interviendraient dans le revenu moyen par habitant des grandes régions canadiennes si toutes avaient la même armature urbaine que l'Ontario.

Revenu per capita en \$	calculé	observé
Atlantique	1,948	2,489
Québec	2,471	3,097
Ontario	3,097	2,453
Prairies	2,684	3,000
Colombie-Britannique	3,005	2,700
CANADA	2,783	

Source: Recensement de 1971.

Michel Boisvert et Michel Legault, La relation entre la taille urbaine et le revenu per capita au Canada. Conseil économique du Canada, Document N° 115.

On établit encore qu'il y a, règle générale, une légère augmentation de la population en âge de travailler à mesure qu'augmente la taille urbaine, mais cette augmentation n'exerce pas d'influence significative sur le revenu, pas plus d'ailleurs que le taux de chômage. Dans ce dernier cas, on constate que la relation entre la taille urbaine et le pourcentage de sans-emploi dans la main-d'œuvre n'est pas constante. En effet, le niveau de chômage devrait diminuer constamment avec l'augmentation dans la taille urbaine mais parce que les concentrations de population attirent les chômeurs, des difficultés d'ajustement sur le marché du travail se font sentir dans les plus grandes villes et le taux de chômage y a tendance à augmenter.

Les auteurs ont bâti, pour les fins de leur étude un échantillon de 11 agglomérations, toutes de plus de 100,000 habitants à l'exception de Charlottetown (25,253). Sur la base de cet échantillon, ils ont établi que le coût du logement augmente avec la taille urbaine alors que celui des autres services diminue si bien qu'au total la corrélation entre l'indice global des prix à la consommation et la taille urbaine est très faible.

sentent une proportion décroissante de la main-d'œuvre totale.

Le directeur de l'étude sur la réglementation:

Nous serons d'abord pratiques

En 1955, l'ensemble de la réglementation fédérale tenait en trois volumes, soit environ 2,000 pages de texte. En 1977, elle atteignait quelque 12,000 pages!

Il ne faut donc pas s'étonner de voir la question de la réglementation faire la plus complète unanimité parmi tous les chefs de gouvernement au Canada. Le Premier Ministre, M. Pierre Trudeau, va même jusqu'à évoquer, dans sa lettre à la présidente du Conseil économique, l'éventualité de déréglementation. Il n'est pas non plus surprenant que Madame Ostry, dans sa réponse au Premier ministre, annonce que «les membres du Conseil appuieront le programme de recherches avec empressement».

«Nous voulons d'abord demeurer pratiques, affirme pour sa part le directeur du Mandat sur la réglementation, M. William Stanbury. Cette étude est plus qu'un simple exercice académique». M. Stanbury prévoit d'ailleurs que ses recherches conduiront le Conseil, non seulement à faire des suggestions pratiques, mais surtout à expliquer pourquoi et comment implanter les réformes nécessaires.

En contact avec le secteur privé

Professeur associé à la Faculté de commerce et de management de l'université de Colombie Britannique, Bill Stanbury est familier avec les milieux d'affaires, notamment en raison de ses recherches sur la concurrence au Canada. D'ailleurs, pour demeurer en contact avec le secteur privé, le directeur de ce programme spécial de recherches sur la réglementation conservera, pendant les deux ans et demi de son mandat, son poste de directeur, «Regulation and Government Intervention Program», à l'Institut de recherches politiques de Montréal.

De plus, la recherche du Conseil économique du Canada ne sera pas planifiée en vase clos. Outre les consultations formelles avec les représentants de onze gouvernements membres du Comité consultatif fédéral-

Se montrer sélectif

Le groupe d'étude du CEC devra donc, en coordination avec le comité fédéral-provincial et ses «contacts» du secteur privé, se montrer sélectif. Pour opérer des choix les critères ne manquent pas mais trois en particulier joueront probablement un rôle important.

— On a bien l'intention de veiller à la «probabilité» de l'application réelle de réformes, c'est-à-dire la possibilité de leur mise en œuvre, des points de vue politique et économique, ainsi que les coûts de transition et leur répartition.

— On tentera de déterminer l'«exemplarité» du problème, du mécanisme de réglementation ou de l'industrie réglementée. Pourrait-on par exemple appliquer les résultats de la recherche, et les recommandations, à d'autres situations?

— Les modifications effectives dans un type donné d'industries permettraient-elles notamment d'entraîner des changements similaires dans un ou plusieurs autres groupes d'industries?

A noter

- Entre les «commandes» de l'extérieur et les initiatives du Conseil: un juste équilibre à conserver p. 3
- Le «nouveau» CANDIDE, prêt à l'autonomie..... p. 5

BULLETIN

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

VOL. 2 No. 5

NOVEMBER 1978

ISSN 0702-6633

"A Time for Reason"

"Obviously, any new increase in unemployment would clearly be unacceptable, but we must not lose sight of the fact that the primary problem in the Canadian economy remains inflation." This remark by a member of the Council, following a long discussion on the general orientation to give to the conclusions of the *Annual Review*, sums up very well the dilemma facing economists at the end of 1978.

Faced with two problems, the Council finally decided to compromise with a resolution that would not solve the problem of inflation but which at least would not worsen unemployment.

No matter how the CANDIDE model simulations are regarded, the outlook is reasonably gloomy. The members of the Economic Council also clearly reaffirmed their intention to make "no commitment" to objectives that evidently would be unachievable. For example, both direct and indirect taxes would have to be reduced by \$4 billion in order to achieve a potential growth rate of 5 per cent for 1979, alone.

"Mixed austerity"

In any case, because of what was known of monetary and fiscal policies in Canada at the time of writing the *Fifteenth Annual Review*, the so-called "mixed austerity" scenario was considered, for all practical purposes, as the true reference scenario. In other words, assuming no major changes to present economic policies, the real growth rate of Gross National Expenditure should not exceed 3.9 per cent in 1979 and, after reaching a maximum of 4.2 per cent in 1981, should fall to an average level of less than 3 per cent in 1982-83. In all probability, inflation should not give much respite to Canadians and the unemployment rate in particular should at least maintain its present level and possibly climb to a peak of 9 per cent by 1983.

It is in fact these unemployment figures that led the Council to conclude that the "reference scenario" maintaining present economic policies would be socially unacceptable.

Even the most attractive scenario, the "full-steam private spending," does not have all the answers and in any case would probably never be achieved: it assumes a growth rate for private investment that has not been seen in Canada in the last fifty years.

Forced to choose between an "unacceptable" reference scenario and an "improbable" optimistic scenario, the Council members insisted on making a clear recommendation to government in favour of stimulating demand, allowing for a potential average growth rate of 4.5 per cent during the next four or five years.

A clear recommendation

The Council nonetheless believes that regardless of the form this stimulation takes — direct personal income tax cuts or reductions in indirect taxes — its effects will be far from extensive.

In either case, the growth rate for Gross National Expenditure would not exceed 4.5 per cent next year and the unemployment rate would remain close to its present level.

Consequently, as the Chairman of the Council stressed, this *Fifteenth Annual Review* will have an educational value for Canadians. Dr. Sylvia Ostry pointed out that the various scenarios offered by the CANDIDE model clearly reveal that there is no miracle solution in sight, regardless of which projection we retain. Furthermore, these scenarios demonstrate that the solving of problems in one area may be counterproductive in another. For example, a cut in indirect taxes slightly improves the price outlook but worsens the unemployment situation, while a reduction in direct taxes marginally eases unemployment but aggravates inflation.

...As the title of this *Annual Review* suggests, it is "a time for reason!"

INSIDE

- The Economic Council's *Fifteenth Annual Review* assesses the Canadian economy and counsels that now more than ever before is *A Time for Reason*... p. i — vi.
- An interview with two of the Council members, Mitzi Dobrin and Robert MacIntosh... p. 3.
- A Discussion Paper on *Structural Changes and Canadian Family Incomes, 1965-73*... p. 5.

Government Regulation . . .

A Burdensome Necessity

An essay by Warren James,¹ dealing with regulations in general, presents a short review of the history of government intervention in the economy and sets out some of the antecedents of more recent regulatory developments and schemes. It discusses the broad objectives and mechanisms of government regulation.

The author points out that "the higher the income in a community, the more critical its members tend to be of the quality, performance and safety of consumer goods." Income levels in Canada have risen steadily since the Second World War, and government intervention has grown proportionally. As leisure time for hobbies and do-it-yourself projects increases, more people began to realize the need for quality standards and safety checks of material and equipment. Pressure groups such as the Consumers' Association of Canada were formed to influence the regulatory activities of government. At the same time, government administration methods were improved greatly, to a large extent through the introduction of computers. In the author's opinion, "many of the large-scale administrative programs of the federal government would be either impractical or unrealistically costly without the aid of electronic equipment."

Packaging and labelling

One area of frequent public intervention is packaging and labelling. The Royal Commission on Price Spreads in Food Products in 1959 called for more informative labelling, container standardization and simplified grading. In addition to these aspects, the Special Joint Committee on Consumer Credit (Prices) made recommendations in 1966 on generic names, truth in packaging, and the marking of weight or measure. Most of these recommendations were incorporated into the Consumer Packaging and Labelling Act of 1971.

With respect to the future of regulation, the author makes two predictions. First, major changes in the system for legal enforcement are inevitable to relieve the courts of their crushing case load. These changes could take the form of separate tribunals similar to Small Claims Courts where proceedings would be less formal. Second, Mr. James believes that the trend of growing government intervention will almost certainly continue on a broad front. "Once the regulatory process is initiated, it is difficult to contain it."

The Textile Industry

A second essay looks in some detail at a particular area of government regulation and argues that the creation of a large bureaucracy is not always necessary to effectively enforce a system of regulations and

standard specifications. In a case study of regulation in the textile industry, Warren James finds that widespread adoption of the Canadian Government Specifications Board's garment care labelling system has been achieved without making the system mandatory.

Moreover, although the textile industry has been subjected to a remarkable proliferation of regulations over the past ten years, dealing primarily with the provision of information to consumers and their physical protection, Mr. James concludes that this has definitely benefited the consumer while it has not unduly hampered manufacturers.

¹ Warren James, two essays on the Regulation of Social and Economic Behaviour in Canada, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 113.

You cannot stir a flower without the trembling of a star

Warren James' second conclusion in his essay on social regulation, while expressed only tentatively, nonetheless deserves close attention. The author begins with the observation that the history of public dissatisfaction over rising prices is long indeed, particularly in the case of food prices. Governments have found it increasingly difficult to resist the mounting pressure to intervene. However, once the government does begin to influence market forces, there is little hope of ever turning back. The Canadian government's response in the past few years to increases in energy costs is, in Mr. James'

opinion, "a straw in the wind." Now that the precedent has been set, any future sudden price increases will place strong pressures on the administration to intervene once again. "The control of prices, in time, may involve the control of production as well as rationing or other allocative techniques." Mr. James finds this prospect a chilling one because he recognizes how very difficult it is to preserve individual freedoms in the face of the extensive regulatory apparatus which has come to be an essential feature of government efforts to improve the public welfare.

Council members discuss . . .

The Need to be Practical

The Council's members from the business world feel that, to a certain extent, they are invested with a mission: to assist researchers in remaining realistic and practical. In brief, they wish to ensure that the Council's work deals with the reality of problems they encounter each day in their business operations.

Mrs. Mitzi Dobrin, Group Vice-President and General Manager of of Miracle Mart, and Mr. Robert Mallory MacIntosh, Executive Vice-President of the Bank of Nova Scotia, believe very strongly in this mission. Mrs. Dobrin, who in September attended her first Council meeting, had in her own words "psychologically prepared herself." Nonetheless she admits to having been somewhat surprised by the some-



"Canada wants social programs it simply cannot afford"

times academic tone of certain discussions. "We really have no decisions to make here," observes Mrs. Dobrin, implying that the study of an issue may take up a lot of time, certainly more than it would at the Board of Directors of Miracle Mart or Steinberg's.

The Executive Vice-President of the Bank of Nova Scotia, however, is somewhat less surprised at the format of Council meetings since he is in fact one of the Council's longest-standing members. Nonetheless, after nine years at the Council, Mr. MacIntosh still deplores the lack of realism which he finds is the trademark of most studies conducted by Ottawa.

In spite of this, Mrs. Dobrin and Mr. MacIntosh are satisfied with the Council's work. Mr. MacIntosh even suggests that the consensus reports, and particularly the Annual Reviews, should be heard much more thoroughly by a joint committee of the House and Senate.

"Today, the Council is very strong," and Mr. MacIntosh points out in passing that 24 of the 28 members attended the September meeting. He feels that, "with the years, the Council will assert itself and gain in prestige."

Does this mean that the Council in its present form can be considered "complete"? Both Mrs. Dobrin and Mr. MacIntosh are unequivocal: union representatives should return to the Council. Mrs. Dobrin confirms that "there is room for them at the Council," while Mr. MacIntosh recalls with a tinge of regret the time when the Economic Council was "one of the few places in Canada where the business and union leaders could meet and talk."

Mr. MacIntosh, who has constantly attempted in the past to pass through the Council a message considered vital by the business community — "our resources are limited" — freely admits, however, that the country's union leaders have difficulty in speaking the economic language of businessmen, particularly when trying to establish some relationship between the costs and benefits of a given social measure.

Mrs. Dobrin, who also is one of the directors of Steinberg's Inc. fully shares her colleague's opinion: "Canada wants social programs it simply cannot afford."

"Our resources are limited"



Both members were unanimous in deploring a serious lack of confidence among the country's business leaders. But Mr. MacIntosh warns that there probably is no "one" miracle solution but rather "a series of small things which, when combined, will allow the business cycle to resume a stronger growth rate."

The Executive Vice-President of the Bank of Nova Scotia also adds that governments have had a share in contributing to the malaise by setting absolutely unrealistic economic objectives, such as the 5 per cent growth target announced at the Bonn summit. Mr. MacIntosh finds that this unfortunately gives the nation false hopes, and thus opens the way to a wave of defeatism and discouragement when, as must be expected, the people see that once again we have failed to achieve the goals we have set.

After spending two days covering a particularly heavy agenda, the two Council members were not especially inclined to suggest new studies to Council researchers. However, Mrs. Dobrin drew attention to the question of work incentives. She was particularly concerned about the fact that individuals today are discouraged from working harder or accepting new responsibilities.

Mr. MacIntosh, on the other hand, appears to be particularly interested in the economics of energy use in Canada. He believes that the Economic Council could make an important contribution in this field by determining, in particular, the real utilization costs of one form of energy over another.

Senate Committee echoes Council

Last August, a Senate Committee echoed the free-trade views that the Economic Council of Canada has held for the last several years in Canada. The idea of a gradual but total liberalization of the trade in goods between Canada and its main partner, the United States, is thus slowly but surely making its way to the country's political leaders.

The report of the Senate Standing Committee on Foreign Affairs¹ concludes in particular that "in order to resist the gradual shift of Canadian manufacturing capacity to the United States and to strengthen potentially competitive firms and industries in Canada, Canadians should seriously examine the benefits to be derived from free trade with the United States" (p. 121).

The Senate Committee does not, however, consider the possibility of multilateral free trade. In 1975, the Economic Council² recommended that the government consider the establishment of free-trade zones with the United States, the European Economic Community and Japan. In contrast, the members of the Senate deal solely with the need for total liberalization of Canada-U.S. trade relations, while obviously supporting a general reduction of tariffs in the framework of the multilateral negotiations now under way at Geneva.

Now that the consensus is broadening in favour of liberalization of trade, at least with our main trading partner, adaptation of Canadian industry is becoming increasingly imperative. The Senate Committee itself recognizes the possibility of "serious dislocation of Canadian secondary manufacturing."

Any free-trade option for Canada, even with the United States alone, raises three major questions:

— What benefits would be associated with free trade?

— What would be the cost of adjusting Canada's industrial structure to this new market?

— Where and how does Canadian industry have the greatest chances for conversion?

Council Reports

These questions have been examined in several Council reports, the most recent of which, *For a Common Future*,³ discusses the problem of trade relations with the developing countries and devotes considerable attention to the profile of the sectors that would be affected by a liberalization of Canada's trade policy. In June 1977, the Council also organized a conference solely on the issue of industrial adaptation.

This may in fact be Canada's last chance to stop what the Senate Committee considers as an inescapable "de-industrialization" trend.

A Council report — *Looking Outward* — has already pointed out Canadian industry's difficulty in rationalizing its output since Canada and Australia are the only industrialized nations in which the manufacturing sector is not based on a market of at least 100 million consumers.

In a direct reference to the Economic Council's report, the Senate Committee itself concludes that "the present high levels of tariffs are proving to be self-defeating for Canadian secondary manufacturing. The tariff combined with foreign ownership — which is itself a product of earlier tariff policy — has produced or maintained a basically inefficient industrial structure with truncated branch plants producing too large a range of goods with too short production runs for too small a market. Nor has the high tariff actually been able to protect many of these industries once their competitiveness has slipped."

As discussed at length in another Council report on Canada's relations with the Third World, it is the traditional sectors of textiles, clothing and hosiery, furniture, electrical appliances, and toys that would be the hardest hit.

If we examine the geographic distribution of these industries in Canada, we find that the problems of industrial adjustment will primarily affect Quebec and part of Ontario. The Council has estimated at 250,000 the number of employees affected, most of them distributed in small and medium-sized cities. For this reason the Council has always recommended that the implementation of a free-trade policy be conducted gradually, "that the economic and social costs of moving to a new situation of benefit to the whole of Canada should be borne by all Canadians rather than by particular groups or individuals." (p.

In the report, *For a Common Future*, the Council estimates the cost of adaptation and redeployment of resources to more promising sectors at up to \$4 billion. Spread over a period of about fifteen years, this would represent only a relatively modest proportion of the funds usually earmarked by the federal government for industrial development.

The most promising industrial sectors still have to be identified. Even though the Economic Council basically believes that the signals will come primarily from the functioning of the market itself, a study conducted for the Council in 1978 gives an idea of the increased efficiency resulting from economies of scale and specialization that could be expected from certain sectors.

It was found that at least four sectors — aircraft, nonmetallic mineral products, food processing, and transportation equipment — would become as "rationalized" and competitive as the automobile industry is today.

1 Senate Standing Committee on Foreign Affairs, *Canada-United States Relations*, Volume II, August 1978.

2 Economic Council of Canada, *Looking Outward*, 1975.

3 Economic Council of Canada, *For a Common Future: A Study of Canada's Relations with Developing Countries*, 1978.

Income Inequality Persists

The distribution of income among Canadian families has become increasingly more unequal since 1965, largely due to changes in the structure of the population. Drs. Henderson and Rowley in their Discussion Paper for the Economic Council, *Structural Changes and the Distribution of Canadian Family Incomes, 1965-1975* find the two major factors contributing to this shift in distribution to be an increase in the number of earners per family and a decrease in family unit size. They base these findings on data linking the total incomes of all Canadian family units with a number of their compositional characteristics, such as family size, age and education of family heads, and number of male and female earners, using 1973 as the basic reference year.

Smaller families

In an earlier paper¹ Henderson and Rowley noted that smaller family units tend to be associated with a smaller income than larger families. For example, the average income of an unattached individual in 1973 was \$5,100; for a family of two it was \$10,300 and for a family of six or more it was \$15,100. As they point out in their most recent paper, there has been a substantial growth in unattached individuals (21 per cent in 1965 to 28 per cent in 1975), a slower increase in two-person families (21 per cent to 25 per cent), and a substantial decline in families of over six people (15 per cent to 7 per cent). This might well be expected to increase income inequality, since income is less equally distributed among smaller family units.

While average family size fell, the number of earners per family rose markedly. The shift was essentially from one-earner family units (60 per cent in 1967 to 53 per cent in 1975) to two-earner families (29 per cent in 1967 to 35 per cent in 1975).

Thus the role of employment income in determining total family income has changed substantially. The extent of this change depends upon other characteristics as well.

the growth of family units with heads under 35 years of age (from 27 per cent to 35 per cent) and the decline of family units with heads between 35 and 54 years (43 per cent to 34 per cent). Since younger family units tend to show somewhat less stability and certainty of income, while the years between 35 and 54 are considered the prime earning years, this trend might have been expected to have more impact on income distribution.

Distribution of Family Units With at Least One Earner Working Part of the Year, by Number of Earners, Canada, 1967-1975 (Per cent)

Earners	1967	1969	1971	1973	1975
1	60.4	57.3	56.6	54.1	53.1
2	29.4	31.7	32.4	33.3	35.3
3	7.3	7.5	7.5	8.5	7.8
4 or more	2.9	3.6	3.5	4.1	3.9

SOURCE: Surveys of Consumer Finances, Statistics Canada.

Female-headed families tend to have lower incomes. In 1973, a two-person family headed by a man averaged \$10,800 in income; by a woman, \$7,000.² Another influential factor was shown to be the number of additional earners in the family who have significant labour force attachment.

Youth and education

The age and education of family heads, while of less significance in determining the distribution of income, also show a change of structure in this period. The most noticeable changes with respect to age are

In addition, there has been a substantial rise in the level of education of family heads. By 1975 over 30 per cent had at least some university or post-secondary education, more than double the proportion for 1967. Furthermore, the proportion of heads with only elementary education persistently fell throughout the period. However, the impact of these shifts is not clear, since income level also depends on the number of others with an equivalent education on the labour market, and on the demand for their qualifications.

By means of a standardization of basic data, Drs. Henderson and Rowley show that, if these structural changes had not occurred, inequality of income distribution would have remained more stable. It is therefore clear that family size and the number of earners in a family — factors which alter through the volition of the family unit — have had the greatest influence on levels of family unit income inequality.

1 Discussion Paper No. 91, D. W. Henderson and J.C.R. Rowley, *The Distribution and Evolution of Canadian Family Incomes, 1965-1973*.

2 Discussion Paper No. 91, Charts 7, 9; pages 89, 91.

Distribution of Family Units, by Size of Family Unit, Canada, 1965-1975 (Per cent)

Size	1965	1967	1969	1971	1973	1975
1	20.7	24.9	25.1	25.3	26.7	28.0
2	21.6	20.8	22.2	22.5	23.5	24.7
3	14.7	14.3	14.7	15.5	14.8	14.5
4	16.1	15.3	15.3	15.6	16.0	16.6
5	12.2	10.8	10.6	10.2	9.8	9.2
6 or more	14.8	13.8	12.1	10.9	9.1	6.9

SOURCE: Surveys of Consumer Finances, Statistics Canada.

The following *Annual Review* and Study have been published by the Economic Council of Canada over the last months. They can be obtained through Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, K1A 0S9. *Discussion Papers* are available in limited number in the language of preparation through the Public Relations Section, Economic Council of Canada, tel. (613) 993-3591.

ANNUAL REVIEW

Fifteenth Annual Review: A Time for Reason. (Catalogue No. EC-21-1/1978; price: Canada, \$4.00; Other countries, \$4.80).

(See Pages i to vi)

A STUDY

Michel Boisvert, *The Correspondence Between the Urban System and the Economic Base of Canada's Regions*, Economic Council of Canada — (Catalogue No. EC22-60/1978; \$4.75 in Canada; \$5.70, Other Countries).

Despite the economic advantages generally associated with the concentration of business in large urban agglomerations, not all of Canada's regions would benefit equally. The author classifies Canada's twenty regions into three types: resource regions such as Labrador and the Gaspé; transformation regions such as Halifax, Chicoutimi, or Winnipeg; and fabrication regions, like Montreal and Toronto. The comparative advantages of each type are then discussed, after which Mr. Boisvert suggests that urbanization should be promoted in resource regions, economic activity should be concentrated in the regional metropolis in transformation regions and peri-metropolitan satellites should be encouraged to compete with the development pole for the establishment of fabrication industries.

THREE DISCUSSION PAPERS

No. 120, S. Gera, G. Betcherman, D. Paproski, *Location Patterns and Commuting Flows: A Study of the Toronto CMA*.

This paper considers the job commuting mobility of the labour force of the Toronto Census Metropolitan Area (CMA). Specifically it examines the patterns of residence and job location and the attendant journey-to-work flows.

It concludes that there are a number of significant employment centres throughout the Toronto CMA that contribute to an overall complexity generally ignored in theoretical models of urban travel.

No. 121, S. Gera, P. Kuhn, *Locational Patterns and the Journey-to-Work*.

This paper examines the impact of occupation upon the locational pattern and commuting distances in the Toronto CMA. It concludes that although occupation did have an impact on journey-to-work distance through its influence upon locational patterns of jobs and residence, little evidence was found of its effect on the propensity to commute. Rather, the results suggest that the main determinant of this factor was sex of workers, since women showed less willingness to commute than did men.

No. 122, Claude Montmarquette, *Taille relative des gouvernements : Causes et conséquences*.

The author examines the manner in which the level and growth of the relative size of public administrations are linked to the governments' various objectives: the production of "public goods and services"; stabilization; economic growth and income distribution. He then attempts to determine

whether the size of these administrations is optimum or whether it hinders the achievement of various government objectives.

COMING EVENTS

The Economic Council of Canada and the Institute of Intergovernmental Relations of Queen's University are jointly holding a workshop on "The Political Economy of Confederation" at Queen's University, November 8-10, 1978. Attending the workshop will be academics, civil servants, and journalists with a long-standing interest in the subject, and representatives of organizations working in the area. The sessions will be chaired by Dr. Sylvia Ostry, Chairman, Economic Council; Dr. J. Meisel, Department of Political Studies, Queen's University; and Dr. R. J. Lévesque, Director, Economic Council. Mrs. Solange Chaput-Rolland of the National Unity Task Force will be the guest speaker at dinner on November 9th. Papers of interest to be given at the workshop include the following:

— "The Economic Costs and Benefits of the Canadian Federal Customs Union," by Tim Hazledine, Researcher ECC.

— "The Roots of Discontent," by R. Simeon, Director, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

— Western Economic Grievances: An Overview with Special Reference to Freight Rates," by K. Norrie, Department of Economics, University of Alberta.

— "Economic Stabilization and the Regions: The Problem in Canada," by Y. Rabreau and R. Lacroix, Département de sciences économiques, Université de Montréal.

— Atlantic Regionalism," by G. Rawlyk and G. Perlin, Departments of History and Political Studies, Queen's University.

BULLETIN

is produced by the INFORMATION SECTION OF THE ECONOMIC COUNCIL OF CANADA and distributed free of charge. It does not necessarily reflect the views of Council Members. These articles may be reproduced without special permission. However, a credit would be much appreciated.

If you would like to receive the BULLETIN or to obtain any additional information, please contact:

Barbara Campbell, Editor

Information Section

Economic Council of Canada

P.O. 527

Ottawa, Ontario K1P 5V6

or phone: (613) 993-1894

Fifteenth Annual Review

A Time
for
Reason

An Overview of Recent Developments

In an open economy like Canada's where export sales account for some 25 per cent of Gross National Expenditure (GNE), the achievement of a reasonably good domestic performance depends crucially on developments abroad. Generally speaking, economic recovery from the setbacks triggered by oil price increases has been weak in Europe, Japan, and North America. A slowdown in real growth was pronounced in West Germany, France, the U.K., and Italy. The pace of inflation decelerated significantly in the second half of the year, while unemployment worsened considerably. In Japan, expansionary fiscal measures and a temporary surge in exports led to a recovery in the growth rate in early 1978, with real GNP expanding at an annual rate of 10 per cent. However, while internal demand is expected to remain strong well into 1979, net external demand is likely to be restrained as a result of the rising value of the yen, and a commitment by the Japanese authorities to curb the expansion of exports.

The U.S. economy

In the U.S., economic growth in 1977 exceeded the long-term rate of expansion, unemployment declined, and there was some acceleration in price increases. The trade deficit rose to more than \$30 billion in 1977 due to abnormally high fuel imports, a decline in the traditional trade surplus in manufactured goods, and a faltering foreign demand for U.S. equipment. As a result, the U.S. dollar fell sharply against most other currencies. In 1978 industrial growth resumed after a pause in the first quarter, unemployment continued to decline and consumer price increases stabilized. However, the underlying growth trends appear to be weakening, as residential construction may begin to subside in the coming months and only modest growth for business fixed investment is expected.

At the Bonn Summit Meeting last July a commitment was made by the leaders of seven industrialized nations to stimulate growth and employment within the limits permitted by the need to contain inflation.

In Canada, the sole strength in a generally weak economy was the high external demand associated with the relative buoyancy of the U.S. economy, reflected in the fact that the volume of exports was 7.4 per cent above that of 1976. Slow growth in domestic demand at home continued to reflect consumer uncertainty — consumer spending grew by only 2.8 per cent in 1977 — and restraint in government spending on all levels. Corporations showed a general reluctance to invest, despite an improvement in profits, because of economic uncertainties and low industrial capacity rates. A decline in the volume of residential construction occurred, due to the presence of large inventories of unsold new housing units. The first half of 1978 saw an improvement in the overall growth rate, but some deterioration on the unemployment and inflation fronts.

An uncertain future

The future for the Canadian economy appears uncertain. The phasing out of wage and price controls raises the question of a possible acceleration of price and wage increases in the post-control period. The Centre for the Study of Inflation and Productivity, a branch of the Economic Council, will continue the analysis of price and cost developments. Initial price increases are expected to be moderate, but unit costs, which must be contained if Canadian manufacturing is to remain competitive, face a crucial test during the heavy schedule of contract negotiations beginning next year.

The Bank of Canada has been relatively successful in reaching the targeted rates of expansion in the money supply. However, the combination of federal monetary and fiscal policies applied since the implementation of the anti-inflation program, has not fully achieved the desired results in terms of either price deceleration or economic growth.

A Poor Proxy for Financial Hardship

Both unemployment and poverty are major problems in Canada today. However, as the Economic Council points out in Chapter 6 of the *Annual Review*, "Perspectives on the Unemployment Rate," "the unemployment rate is a poor proxy for financial hardship and ... more direct and incisive measures are needed." While recognizing the severity and urgency of Canada's unemployment problem, the Council points to other elements contributing to financial hardship among Canadians, including age and family break-up. There are persons fully employed with inadequate earnings, and there are many unemployed with no really severe financial problems. The Council therefore analysed financial hardship using as a definition figures based on the revised low-income cutoffs published by Statistics Canada — which range from \$3,500 for a household of one to \$10,300 for a household of seven plus — in a study of individuals and families of different demographic characteristics and labour force experience in 1975. It found that:

—while the proportion of families and unattached individuals experiencing at least some unemployment during the year was higher in 1975 than in 1971, somewhat fewer experienced financial hardship. Of all family units, only about 3.4 per cent experienced both unemployment and financial hardship, whereas the comparable figure for 1971 was 5.7 per cent. This change can be explained partly by the enriched unemployment insurance system and partly by the growing numbers of multiple earner families, in which the

unemployment of one member is offset by the earnings of another.

—In 1975, 19.7 per cent, or one in five Canadian individuals and families had incomes below the hardship line.

—Over one-half of these were neither working nor looking for work largely because of age, health, or related reasons.

—Over one-quarter were unattached individuals or female-headed families who had experienced no unemployment.

Basically then, the real problem of financial hardship tends to be concentrated among those households whose members are not part of the labour force. In addition, women in particular, and especially those who have sole responsibility for their families, constitute a growing proportion of the poor. They lack a complementary source of earnings, and even when they are employed they tend to earn substantially less than men, which means that when unemployed they draw proportionately lower overall insurance benefits.

Unemployment insurance is inherently a wage-related insurance system to which virtually every employed Canadian contributes. It does redistribute funds from those with the most job security to those with the least, and in the process from the more well-to-do to the less well-to-do. However, since the majority of the poor, because of age, disability, or for other reasons, exist outside of the labour force, and conversely since most unemployed Canadians live in families that are not poor, it is not surprising that a large proportion of Unemployment Insurance benefits flow to the middle and upper income

In addition to being an inadequate measure of financial hardship, the unemployment rate "taken alone as 'the' indicator of the state of the labour market... is likely to provide an inadequate — and indeed misleading — basis for the formulation of macroeconomic policy." Overemphasis on the aggregate rate tends to obscure changes in the overall unemployment profile. The growth in the number of part-time workers, the growing number of women in the labour force and their increasing incidence of unemployment, the decline in proportion of prime-age males, and the disproportionately high number of unemployed young people, particularly young women, have done much to change both the characteristics and the number of the unemployed. Further, the aggregate unemployment rate does not by itself show the amount of joblessness due to frictional and structural causes contributing to the considerable turnover in the labour market, nor does it by itself say anything about the considerable number of jobs being created — in fact, about 950,000 — since 1974. The Council therefore suggests that the aggregate unemployment rate should be buttressed by other measures that help portray the full labour market story. One of the most interesting and highly considered suggestions that has been put forward in this respect is that of the "employment ratio" — the ratio of the total number of persons employed to the total working age population.

Unemployment Insurance and the Incidence of Low Income Among the Unemployed, 1975

	Below the low-income cut off	Below the low-income cutoff without unemployment insurance
unattached males	23.4	33.8
unattached females	33.9	45.0
male-headed families	10.9	16.2
female-headed families	35.7	45.5
all family units	15.6	22.2

SOURCE Based on Data from Statistics Canada.

groups that also bear their costs. This flow of benefits was reinforced by the revisions to the Unemployment Insurance Act in the early 1970s. Nonetheless the importance of unemployment insurance to the general well-being is highlighted in the following table. Without Unemployment Insurance, many more families and unattached individuals who experienced unemployment would have suffered financial hardship.

Little Room for Savings

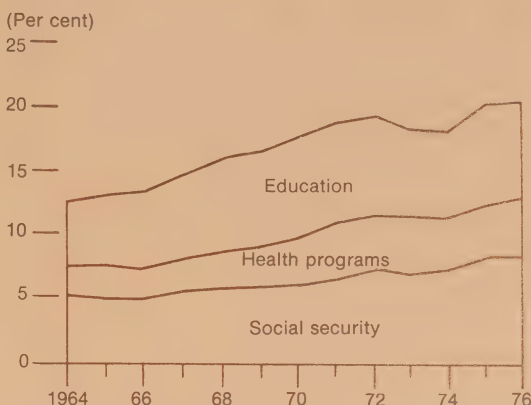
Government expenditure rose from 30.9 per cent of GNE in 1966 to 40.2 per cent in 1976, largely due to increased spending in the fields of Health, Education and Social Security. In Chapter 7 of the *Annual Review*, "Governments and the Search for Equity," the Economic Council examines the effectiveness of programs in these areas, in order to determine whether at least some of the resources used could be better spent in activating the economy and creating jobs. It concludes that there is relatively little room for expenditure savings within the context of the present system. The programs are also studied in the context of their role as redistributors of income, a function that gains importance in the present period of slow growth when the poorer members of society tend to suffer the most. It becomes clear in this respect that "there is no simple relationship between the size of government expenditures and assistance to low-income families, or between growth in spending on social programs and the degree of their progressivity. Indeed, usually the expansion of programs to make them more accessible makes them less progressive." The question of equity is inevitably a thorny one, particularly in a democratic plural society such as Canada's since "the kinds of social policies that are initiated will generally mirror the consensus of voter desires collectively expressed. And the majority of voters are middle-income earners... As a consequence most redistribution goes back and forth within middle-income groups."

The Health Care programs are probably the most successful from both vantage points since they have combined only reasonable increases in cost with universal health care coverage and equitable income redistribution. Hospital rather than medical care accounts for most of the growth in expenditure, in part due to the increase in salaries, the cost of modern equipment, and the increase in hospital patients and services. However, total health care expenditures as a proportion of GNE have remained stable in Canada. Moreover, the family units with higher than average incomes pay over two-thirds of the medical costs and over four-fifths of hospital costs.

Government expenditures on social security programs as a proportion of GNE increased from less than 5 per cent in 1966 to 8.5 per cent in 1976. These programs comprise Old Age Security, Family and Youth Allowances, Unemployment Insurance, and Social Welfare Programs.

Despite the increases in expenditure and the substantial growth in the number of old age pensions, old age benefits have not kept pace with economic growth, even though they are now adjusted quarterly at the full rate of increase in the Consumer Price Index. Even with the pension, almost one-half of all family units headed by someone aged 65 years or over had an income of less than \$5,000 — close to or below the defined hardship line — in 1975. The recent increase in the basic pension by the federal government will do something towards redressing this situation. Because it is financed from general revenue and because many in the target population have no other source of income, the Old Age Security Program along with the Guaranteed Income Supplement is highly progressive, concentrating benefits on the lowest income quintiles and costs on the highest. While some observers have taken issue with the non-selectivity of the flat OAS pension, only modest savings would be made by moving away from the universality of the program, since relatively few

Government Expenditures on Social Programs as a Proportion of GNE, 1964-76



SOURCE Based on data from Statistics Canada and the Department of National Health and Welfare.

recipients have high incomes. However, it might be argued that the costs of raising the needs-tested GIS component of pension income should fall on the more well-to-do among the elderly, rather than the population at large. The question of income adequacy among the elderly is currently under study at the Council, as is the related question of the indexation of pensions.

In 1974, the Family and Youth Allowance Program was raised substantially and indexed to increase annually by the full increment in the Consumer Price Index. This automatic indexation was subsequently suspended for a year, restored and recently amended. It is universally available to all parents of children under 18. Since benefits became taxable under the new Act, it could be regarded as progressive on a net benefits basis. However, if it is considered in conjunction with the personal income tax exemption for young dependants, it is redistributively *regressive*, with the highest-income quintile receiving the largest proportion of net benefits. The federal government's announcement of a reduction in family allowance payments, together with the availability of income-related supplements paid out as a negative income tax for families in need, can be seen as a step forward in the redressing of this problem.

Finally, the Canada Assistance Plan, the major arm of social welfare, provides a final fallback source of income for between 6 per cent and 8 per cent of the population. The availability and level of payments is generally in line with what Canadians feel to be reasonably minimal and therefore it is not, in the Council's view, a program which can be reduced in order to generate expenditure savings.

The Industrial Sectors

Are they structurally sound?

One of the questions Canadians must ask themselves is whether they can blame all their economic woes on externally induced and cyclical factors about which little can be done, or whether they should be looking for structural weaknesses, which can be remedied. This question is particularly pertinent with regard to the three industrial sectors of the economy — primary, manufacturing, and service — discussed by the Economic Council in Chapters 3, 4, and 5 of the *Annual Review*.

The Primary Sector

The importance of the primary sector to the economy becomes clear when we consider that about 60 per cent of total Canadian exports are resource-related products. The Council finds that a number of the primary industries can expect to encounter a variety of problems in the coming years. There are indications of rising competition within some primary commodity markets because of increased output in Eastern Europe and several of the developing countries. There is evidence, as well, that the significant shifts occurring in consumption — specifically, the growing demand for thinner, lighter materials such as aluminum and plastics — could have significant implications for the long-term rate of increase in the demand for the basic elements used in construction.

Undoubtedly, raising the rate of productivity growth will be increasingly difficult. Continuously mounting capital costs are a source of concern in the energy, mining, and forestry industries. The recent sharp increases in Canadian energy prices and the substantial costs related to pollution abatement place an additional burden on some firms. It is clear that, in the near future, massive investments will be necessary in the energy, forest products and, to a lesser degree, the mineral sector, in order to increase productivity and thereby maintain international competitiveness.

The mining industry is faced by declining growth in volume of output (from 9.8 per cent in the 1950-55 period, to 3.3 per cent in the 1970-75 period), and a foreseeable slowing in

world demand for metals. To maintain its international markets, the industry must be encouraged to increase its mineral processing. In this regard, a re-examination of the level of taxation has been suggested. In addition, Canadian mining companies must spend more funds to ensure that new reserves and additional production capabilities will sustain the desired future production levels.

The forest products industries are subject to highly cyclical influences. Currently the industry is enjoying an export boom, but a deceleration of growth in the U.S., generally expected in 1979, could hurt the sales of Canadian wood and paper products. In the long run Canada faces increased world competition, while world demand for forest products is expected to slow. The forest products industry in British Columbia is efficient and highly competitive internationally, whereas many of the eastern producers of pulp and paper have considerably higher costs than south-

ern U.S. firms. Modernization and restructuring may be needed if Canadian producers of highly processed paper products are to take advantage of any widening of market opportunities following the current round of trade negotiations. Production in this sector is marked by the low volume and relative lack of specialization common to firms whose sales have been limited principally to the Canadian market.

Increased investment will also be necessary in the energy field, in order to develop alternatives to oil. Despite the massive oil discoveries made recently, a major world shortage is forecast for as early as the mid 1980s. In Canada a shift is being made toward electricity and natural gas, but over the long run, nuclear energy, coal, and possibly solar and biomass, energy will become increasingly important. Federal estimates suggest that, until 1990, annual capital investment in new energy sources should be equal to 5 per cent of GNP, up substantially from the past trend.

The Manufacturing Sector

Undeniably, influences from outside Canada have a bearing on the performance of the Canadian manufacturing sector. Intense import competition from the third world countries has confronted manufacturing firms engaged in labour-intensive, standard-technology activities such as leather goods, textiles, clothing, and toys. Sharp fluctuations in demand and world prices have influenced export-oriented industries with relatively large-scale, capital intensive operations such as motor vehicles, softwood lumber, and pulp and newsprint. As the Council sees it in Chapter 4 of the *Annual Review*, "The Manufacturing Sector in Canada," "Canada's manufacturing sector — and particularly the more labour-intensive industries — faces a major challenge in adjusting to pressures of increasing international competition." In some industries this challenge can only be met by structural change from within. Whether Canadian manufacturing enterprises will profit from the impetus given to exports by the depreciation of the dollar in 1977 and

1978, and enter increasingly into competition in both the foreign and domestic markets, depends upon both their productivity performance and on the prospect for new investment.

Part of the sluggish performance of the Canadian economy is associated with the weakness of business investment. A variety of factors have contributed to the unfavourable investment climate: corporate profit levels are still showing the effects of inflation and weak market conditions; there has been political uncertainty and some worry about the relatively high degree of government intervention in the economy. A striking feature has been the low level of capacity utilization since 1975, particularly in many of the capital goods industries. This is partly due to out-of-date and energy inefficient equipment and to a lower demand for heavy goods from the important U.S. market. A modest improvement in manufacturing performance over the past year is cause for some optimism. However, a substantial improvement in business

profitability and confidence is still needed.

Canada's average annual rate of productivity increase is among the lowest of all industrialized nations though it was slightly higher during 1961-77 than the rate attained in the U.S. during the same period. In the competition between Canadian and

third-world manufacturers, difficulties arise principally because the level of productivity within many Canadian firms does not exceed that in the developing countries by a margin sufficient to offset the gap in wage rates. Most of the long-term productivity growth in manufacturing is accounted for by such immeasurables as entrepreneurial talent, changes in the skill and quality of the work force, techni-

cal progress, increases in plant size, and improvement in the organization of production. The implication is that a substantial effort is needed to raise not only the skill level of Canadian labour, but also the level of managerial training and know-how. Thus the Council supports the steps being taken to encourage research and development in the manufacturing sector.

Distribution of the Employed Labour Force, by Industry, Canada, 1946 and 1977

	1946	1977	Average annual rate of growth of employment
	Proportion of total all industries (Per cent)	Proportion of total all industries (Per cent)	
Service sector	41	65	4.0
Trade — wholesale and retail	13	17	3.0
Transportation, storage, and communications	8	7	1.8
Finance, insurance, and real estate	3	6	4.6
Community, recreation, business and personal services, and public administration	17	35	5.2
Goods sector	59	35	0.6
Primary	29	7	-2.1
Secondary	30	27	-2.1
All industries	100	100	2.4

SOURCE Statistics Canada, *Labour Force Survey*.

The Service Sector

While the primary and manufacturing sectors account for most of Canada's economic growth, this country has proportionately more persons working in civilian service-sector jobs than any other western nation. Of the five million who have joined the labour force in the last three decades, four and a half million are employed in the service industries, which now account for 61 per cent of Canada's Gross Domestic Product. Nearly one-half of all service-sector jobs are filled by women; one employee in seven works part-time; many are second and third earners in their household.

The growing demand for services has been paralleled by a growing demand for durable goods. On the one hand, householders with an increased income want more services; on the other, because the price of services has increased more than that of goods, householders have economized in their use of services. Overall, a 10 per cent increase in per capita real disposable income has increased consumption of services by about 10.2 per cent and of goods by 9.7 per cent.

Output per employed worker has been growing much more rapidly in the goods sector than in the service sector. The commercial service sub-sector however, has been more productive than the other sub-sectors; this has been particularly the case in the areas of transportation and communication, trade, finance, insurance, and real estate. However, comparisons of productivity between many services and goods-producing activities are fraught with difficulties. In many services there is no clear measure of output other than the workers' input. Such, for instance, is the case in education and government administration. Moreover, genuine advances made in some service activities, such as commercial laboratories, may show up as new productivity-enhancing technology in the goods sector. However, lower productivity gains in the service sector can also be explained partly by the fact that the annual rate of increase in capital per worker has been less than one-half that in the goods-producing sector. As well, in many service activities, the workers

tend to be less skilled, have higher rates of unemployment, and have less work experience. Nonetheless, through a combination of heightened demand and skilful collective bargaining, workers in the service sector have enjoyed almost the same percentage of wage increases as workers in the goods-producing sector, with the result that the relative price of services has increased roughly twice as fast as that of goods. One important consequence of this has been the substitution of self-service for marketed services.

Productivity-enhancing technological developments, such as computers, credit cards, etc., and organizational innovations, such as fast-food franchises, have increased efficiency and have not yet led to any significant displacement of semi-skilled workers in the service industries. The changing composition of the sector means that Canadians employed in service activities will continue to be faced with uncertainty about the permanency of their work, the wages they can expect, and the career prospects that lie ahead.

A Clear Need for Stimulus

Although the long-term prospects for growth in the Canadian economy are reasonably good, the Council sees no easy solutions to the nation's more immediate problems. There will be difficult choices to be made about the relative importance of economic growth, the unemployment rate, the government deficit, the current account balance and equity. Moreover, fiscal initiatives in one direction may have costs or prove to be counter-productive in another.

If all governments keep to an austere fiscal stance, and this is combined with a tight monetary policy in the Bank of Canada, then the medium-term real growth prospects beyond 1981 fall to dismally low levels in the 2 per cent range; unemployment rates rise to almost double-digit levels; and the only bright spot is the reduced government and current account deficits as a percentage of GNE. However, the Council feels that legitimate concern over fiscal responsibility does not preclude room for manoeuvre. While acknowledging the federal government's severe budgetary deficit, which is attributable mainly to the economy's slow growth, the Council notes that the overall Canadian situation is much the same as in other OECD nations where stimulative initiatives are being urged. It goes on to argue that the federal expenditure restraint program alone will depress the economy unless it is accompanied by measures that will encourage business and consumer spending. Accordingly, the Council recommends that:

the federal government introduce measures to stimulate the economy, with a view to achieving a 4.5 per cent rate of real output growth in 1979 and to gaining momentum towards sustaining growth at this pace or a little better in the next few years.

In the Council's view, the choice of stimulus lies between a marked reduction of the federal sales tax, either on a selective or across-the-board basis, and major reductions in the personal income tax, preferably on a selective basis that will quickly bolster consumer confidence. As can be seen in the scenario simulations,

Selected Indicators Associated with Alternative Policy Scenarios, 1979-83

	1979	1980	1981	1982	1983
<i>Real gross national expenditure</i>					
Mixed austerity	3.9	3.5	4.2	2.3	2.5
Full-steam private spending	4.5	4.2	5.0	3.2	3.3
Income tax cut	4.5	3.7	4.5	2.6	2.6
Federal sales tax cut	4.4	3.7	4.5	2.4	2.4
Combined tax cuts	5.1	3.8	4.8	2.8	2.5
<i>Gross national expenditure deflator</i>					
Mixed austerity	7.2	7.5	6.7	7.1	6.4
Full-steam private spending	7.2	7.6	6.8	7.4	6.8
Income tax cut	7.0	7.6	6.8	7.2	6.6
Federal sales tax cut	6.1	7.2	6.5	7.0	6.4
Combined tax cuts	5.9	7.3	6.5	7.1	6.6
<i>Unemployment rate</i>					
Mixed austerity	8.5	8.5	8.3	8.6	9.0
Full-steam private spending	8.2	7.9	7.3	7.3	7.3
Income tax cut	8.3	8.2	7.8	8.0	8.3
Federal sales tax cut	8.4	8.3	7.9	8.2	8.5
Combined tax cuts	8.2	7.9	7.4	7.5	7.9

SOURCE: Economic Council of Canada, 1978.

which assume that "mixed austerity" prevails with the addition of these stimuli:

— an income tax imparts a significant stimulus in the first year, raising real growth to 4.5 per cent. Private investment is encouraged, and the impetus is carried forward in lessening amounts in subsequent years. However, unemployment remains above 8 per cent, and both the government budget and the current account balance of payments deteriorate somewhat.

— with a federal sales tax cut, the real growth of GNP is up by 0.5 per cent in 1979, private non-residential investment is strengthened, the government deficit as a percentage of GNE rises in 1979, but declines thereafter, the balance of payments deficit as a percentage of GNE remains high, and the unemployment rate is persistently above 8 per cent. The most notable effect is upon inflation. A federal sales tax cut equivalent to \$2 billion would reduce the inflation rate by a full percentage point in the first

year, and by diminishing margins thereafter.

In addition, the Council stresses its concern that the cycle of too large, followed by too small, public investment activity may lie ahead for Canada. There is a danger that public and private investment could rise concurrently and, if accompanied by strong consumption spending, set off a new inflationary spiral. Then, as growth in energy investment recedes, there could follow a slump in both the public and private sectors. Mindful then of the immediate expenditure restraints and of the long-term requirements in Canada, and of the need to anticipate and counter a possible recession in the medium-term, the Council also recommended that:

the federal government, in co-operation with the provinces and with the business and financial community, make a renewed effort to plan and develop a medium-term strategy of phased spending on major capital works designed to contribute to the efficient operation of Canada's industrial structure.

L'économie doit être stimulée

Evolution annuelle de certains indicateurs importants suivant divers scénarios, 1979-1983

	1983	1982	1981	1980	1979
<i>Dépense nationale brute réelle</i>					
Austérité mitigée	3.9	4.2	3.5	2.3	2.5
Dépenses privées tous azimuts	4.5	4.2	5.0	3.2	3.3
Réduction de l'impôt sur le revenu	4.5	3.7	4.5	2.6	2.6
Réduction de la taxe de vente	4.4	3.7	4.5	2.4	2.4
Réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la taxe de vente fédérale	5.1	3.8	4.8	2.8	2.5
<i>Indice des prix de la dépense nationale brute</i>					
Austérité mitigée	7.2	6.7	7.5	6.7	7.1
Dépenses privées tous azimuts	7.2	7.6	6.8	7.4	6.8
Réduction de l'impôt sur le revenu	7.0	7.6	6.8	7.2	6.6
Réduction de la taxe de vente fédérale	6.1	7.2	6.5	7.0	6.4
Réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la taxe de vente fédérale	5.9	7.3	6.5	7.1	6.6
<i>Taux de chômage</i>					
Austérité mitigée	8.5	8.5	8.3	8.6	9.0
Dépenses privées tous azimuts	8.2	7.9	7.3	7.3	7.3
Réduction de l'impôt sur le revenu	8.3	8.2	7.8	8.0	8.3
Réduction de la taxe de vente fédérale	8.4	8.3	7.9	8.2	8.5
Réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la taxe de vente fédérale	8.2	7.9	7.4	7.5	7.9

Source: Conseil économique du Canada, 1978

Bien que l'évolution à long terme de l'économie canadienne s'annonce satisfaisante, le Conseil ne voit pas de solutions faciles aux problèmes plus immédiats du pays. Des choix difficiles s'imposeront au sujet de l'importation relative de la croissance économique, du taux de chômage, du déficit du secteur public, de la balance du compte courant et de l'équité. De plus, des mesures budgétaires qui s'avèrent efficaces dans un domaine peuvent produire l'effet contraire ailleurs.

Si tous les paliers de gouvernement adoptent une politique d'austérité budgétaire et si la Banque du Canada met en oeuvre des mesures restrictives, les perspectives à moyen terme deviennent très sombres : le taux de croissance réelle plonge à près de 2 % et le taux de chômage grimpe pour atteindre presque 10 %, la seule note encourageante étant la réduction du déficit public et du déficit au compte courant en pourcentage de la DNB.

Le Conseil estime, cependant, que tout légitime qu'il soit, le souci de sagesse fiscale ne signifie pas qu'il n'existe aucune marge de manoeuvre. Tout en reconnaissant l'importance du déficit fédéral, attribuable surtout à la lenteur de la croissance économique, le Conseil souligne que, dans l'ensemble, la situation qui prévaut au Canada se retrouve à peu de choses près dans d'autres pays de l'OCDE où l'on réclame des initiatives propres à stimuler l'économie.

...le gouvernement fédéral adopte des mesures destinées à stimuler l'économie, à accroître la production réelle au rythme de 4,5 % en 1979 et à lui permettre de maintenir cette allure ou même de l'accélérer légèrement au cours des quelques prochaines années.

De l'avis du Conseil, le choix du stimulant nécessaire devra se faire

entre une diminution sensible de la taxe de vente fédérale applicable de façon sélective ou de manière générale — et une forte réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, préféablement de façon sélective en vue de ranimer rapidement la confiance des consommateurs. Comme le montre le scénario où l'on suppose qu'une «austérité mitigée» accompagne ces stimulants :

— une réduction de l'impôt sur le revenu constituerait un bon aiguillon la première année, car il porterait la croissance réelle à 4,5 %. L'investissement privé s'en trouverait favorisé et conserverait son dynamisme au cours des années subséquentes, bien qu'à un rythme moins rapide. Toutefois, le chômage se maintiendrait au-dessus de 8 % et le solde budgétaire des gouvernements ainsi

que la balance commerciale se dégraderaient légèrement;

— une réduction de la taxe de vente ferait grimper la croissance réelle du PNB de 0,5 % en 1979; les investissements privés non résidentiels se trouveraient renforcés; le déficit du secteur public, en pourcentage de la DNB, augmenterait en 1979, mais diminuerait par la suite; le déficit de la balance des paiements, en pourcentage de la DNB, resterait élevé et le taux de chômage se maintiendrait au-dessus de 8 %. Mais c'est surtout sur l'inflation que les effets de cette stimulation sont les plus sensibles : une réduction de la taxe de vente fédérale de l'ordre de 2 milliards de dollars abaisserait le taux d'inflation d'un point de pourcentage la première année, et de moins en moins par la suite.

tion gouvernementale dans l'économie sont deux autres facteurs qui ont découragé les investissements. Un autre aspect frappant de l'économie se trouve dans le bas niveau de capacité d'utilisation de la production observé depuis 1975, situation est partiellement attribuable à un équipement de la demande de marchandises lourdes de la part de l'important marché américain. L'amélioration raisonnable du rendement qu'a connu l'industrie manufacturière depuis un an a suscité un certain optimisme, mais la confiance du monde des affaires dans les possibilités de croissance et de bénéfices industriels à long terme devra s'accroître de beaucoup. Le taux d'accroissement moyen de la productivité au Canada est parmi l'un des plus bas dans tous les pays industrialisés encore que, de 1961 à 1977, il se soit révélé légèrement

supérieur à celui des Etats-Unis. Pour ce qui est de la concurrence entre les manufacturiers canadiens et ceux du Tiers-Monde, des difficultés surviennent surtout du niveau de productivité des sociétés canadiennes qui ne dépasse pas suffisamment celui des pays en développement pour compenser l'écart entre le taux salariaux. Dans le secteur manufacturier, presque toute la croissance de la productivité à long terme repose sur des pondérables tels que le sens de l'initiative, les changements dans la compétence et la qualité de la main-d'œuvre, les progrès techniques, la taille des usines, et l'amélioration de l'organisation de la production. Il importe donc de travailler très fort à relever non seulement le niveau de compétence des travailleurs canadiens, mais aussi le niveau de formation des cadres. Ainsi le Conseil suggère qu'on prenne des mesures pour encourager la recherche et le développement dans le secteur manufacturier.

Le secteur des services

Le secteur primaire et l'industrie de la fabrication assurent la majeure partie de la croissance économique du Canada. Pourtant, la proportion de travailleurs occupant des emplois dans le secteur des services est plus forte au Canada que dans tout autre pays occidental. Des cinq millions de travailleurs qui se sont joints à la population active au cours des trois dernières décennies, quatre millions et demi d'individus travaillent dans le secteur des services, lequel représente actuellement 61 % du PNB. Pres de la moitié des emplois dans ce secteur sont occupés par des femmes; un employé sur

Répartition de la main-d'œuvre selon les industries, Canada, 1946 et 1977

	1946		1977	
	En proportion de toutes industries	En proportion de toutes industries	En proportion de toutes industries	Taux annuel moyen de croissance
Secteur des services	41	65	65	4.0
Commerce — de gros et de détail	13	17	17	3.0
Transports, entreposage et communications	8	7	7	1.8
Finances, assurances et immobilier	3	6	6	4.6
Services communautaires, récréatifs, commerciaux et personnels, et administration publique	17	35	35	5.2
Secteur des biens	59	35	35	0.6
Industries primaires	29	7	7	-2.1
Industries secondaires	30	27	27	2.1
Toutes les industries	100	100	100	2.4

Source : Statistique Canada (Enquête sur la population active).

sept travaille à temps partiel, et un grand nombre sont les deuxième ou troisième gagnés-pain dans leur famille. La demande croissante en faveur des services s'est également accompagnée d'une augmentation, quoique moins importante, de la demande de biens durables. D'une part, les foyers, dont le revenu a augmenté; désirent plus de services; ensuite, puisque le prix de services s'est accru au-delà de celui des biens, ils ont réduit leur consommation de services. Dans l'ensemble, un accroissement de 10 % du revenu réel disponible par habitant a fait augmenter la consommation de services d'environ 10.2 % et celle des biens de 9.7 %. La production par travailleur a connu un accroissement beaucoup plus rapide dans le secteur des biens que dans celui des services. Par contre, le sous-secteur des services

commerciaux a été le plus productif, surtout dans des domaines des transports et des communications, du commerce, des finances, des assurances et de l'immobilier. Les gains moins importants de la productivité dans le secteur des services s'expliquent en partie par le fait que le taux annuel d'augmentation du capital par travailleur a atteint à peine la moitié de celui qu'a connu le secteur de la production des biens. Aussi, les travailleurs du secteur des services ont tendance à être moins qualifiés, à avoir moins d'expérience et à souffrir de taux de chômage plus élevés. Néanmoins, les employés de ce secteur, grâce à la demande accrue et à l'étage d'augmentations salariales presque identique à celui des travailleurs du secteur de la production des biens, de sorte que le prix relatif des services a augmenté à un rythme à peu près deux fois plus rapide que celui des biens. La substitution des procédés de libre-service aux services personnalisés a été une conséquence importante de cette poussée des prix.

Certaines innovations technologiques, tels que les ordinateurs, le système des cartes de crédit, etc., et des innovations dans le domaine de l'organisation, comme les restaurants, ont augmenté l'efficacité et n'ont pas encore entraîné la mise à pied de travailleurs semi-qualifiés. Pour ceux qui travaillent dans les services, il demeure une certaine incertitude quant à la permanence de l'emploi, quant aux salaires qu'ils peuvent toucher et quant aux perspectives de carrière qui leur sont offertes.



Y a-t-il eu rupture structurelle?

Une des questions que les Canadiens auraient intérêt à se poser est la suivante : peuvent-ils attribuer tous leurs problèmes économiques à des facteurs cycliques contre lesquels à peu près rien ne peut être fait, ou devraient-ils plutôt chercher à découvrir des faiblesses structurelles auxquelles il est possible de remédier ? La question est spécialement pertinente en ce qui concerne les trois grands secteurs industriels de l'économie : ressources naturelles, fabrication et services, question que le Conseil économique examine dans les chapitres 3, 4 et 5 de son *Exposé annuel*.

Le secteur primaire

L'importance, pour l'économie du secteur des ressources naturelles, ressort clairement lorsqu'on pense qu'elles forment à peu près 60 % des exportations totales du Canada. Le Conseil estime que plusieurs industries de ressources naturelles devront faire face à divers problèmes au cours des années qui viennent. Certains signes révèlent, en effet, une concurrence croissante au sein des marchés de certaines ressources naturelles, concurrence attribuable à une production accrue en Europe de l'Est et dans plusieurs pays en voie de développement. On a aussi observé une évolution sensible des tendances de la consommation — notamment une demande plus forte de matériaux plus minces et plus légers, tels l'aluminium et les plastiques — qui, en longue période, pourraient avoir des répercussions sur la croissance de la demande du bois et des métaux non ferreux.

Il n'en sera pas moins beaucoup plus difficile d'améliorer la productivité du secteur primaire dans les années à venir. Les coûts d'entreprises des secteurs de l'énergie, des mines et de l'exploitation forestière ne manquent pas de faire état de leurs préoccupations à l'égard de la hausse continue des coûts des immobilisations; l'augmentation rapide des prix de l'énergie et les coûts considérables qu'occasionnent les mesures de contrôle de la pollution viennent s'ajouter à ces difficultés pour certaines entreprises. Il est évident que, dans un avenir rapproché, il faudra injecter des investissements massifs dans l'industrie énergétique, dans l'exploitation des produits forestiers et, dans une moindre mesure, dans le secteur minier, afin d'accroître la productivité et de soutenir aussi la concurrence internationale.

L'industrie minière fait face à une baisse graduelle de sa productivité (de 9,8 % pour les années 1950-1955 à 3,3 % pour les années 1970-1975), et à un ralentissement prévisible de la demande mondiale de métaux. Afin de conserver ces débouchés internationaux, l'industrie doit être encouragée à transformer davantage les minéraux au pays. À ce propos, il a été recommandé de réexaminer le niveau des taux d'importation. En outre, les entreprises minières du Canada doivent investir plus de capitaux pour garantir que de nouvelles réserves et des capacités de production additionnelles maintiennent des niveaux de production souhaitables pour l'avenir.

Les industries de produits forestiers sont assujetties à de fortes fluctuations cycliques. Une décélération de la croissance économique aux États-Unis, généralement prévue pour 1979, nuirait à la vente des produits de bois et de papier canadiens. Le pays doit faire face à une concurrence accrue de l'extérieur, sans compter que la demande mondiale pour

Les pays auront aussi besoin de plus grands investissements dans le domaine de l'énergie, afin de développer des sources pétrolières, on prévoit une pénurie de pétrole dès le milieu des années 80. Au Canada on se tourne vers l'électricité et le gaz naturel mais, à la longue, l'énergie nucléaire, le charbon et peut-être l'énergie solaire et l'énergie tirée de la biomasse apporteront peut-être une meilleure solution à ce problème. Des estimations du gouvernement fédéral indiquent que, jusqu'en 1990, la part des investissements annuels dans les nouvelles sources d'énergie s'élèveront à peu près à 5 % du PNB, ce qui est beaucoup plus que par le passé.

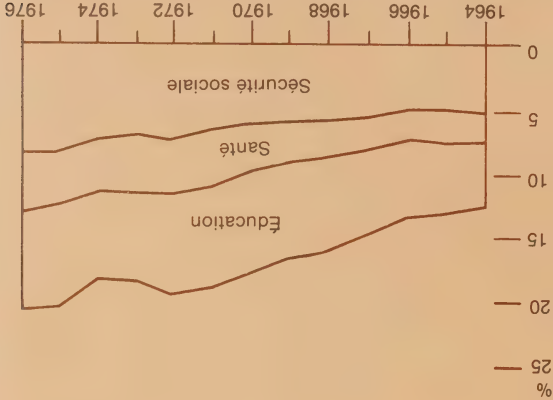
Le secteur manufacturier

Les influences extérieures ont sûrement des effets sur le rendement du secteur manufacturier du Canada. La forte concurrence qu'exerce le Tiers-Monde dans le domaine des importations a porté un dur coup aux entreprises manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre et à technologie moyenne, comme les produits du cuir, les textiles, le vêtement et les jouets. Des oscillations intenses dans la demande et les prix mondiaux ont eu des répercussions sur les industries orientées vers les exportations, qui sont dotées d'un capital, qui sont engagées dans l'assemblage des véhicules et les entreprises relativement grandes et à forte intensité de main-d'œuvre — devra trouver le moyen de s'adapter aux pressions d'une concurrence internationale croissante. Dans certaines industries, ce défi ne peut-être relevé que par une restructuration de l'intérieur. Quant à savoir si des entreprises canadiennes sauront bénéficier de l'élan donné aux exportations par la dépréciation du dollar en 1977 et 1978, et si elles livreront une concurrence vigoureuse tant sur le marché intérieur que sur les marchés étrangers, cela dépendra autant de leur productivité que des perspectives de nouveaux investissements.

Il ne fait aucun doute que cette performance léthargique de l'économie canadienne est en partie attribuable à la faiblesse des investissements commerciaux. Divers facteurs ont contribué à créer un climat défavorable aux investissements. Ainsi, le niveau des bénéfices industriels se ressent encore des effets de l'inflation et des mauvaises conditions du marché; l'incertitude politique dans laquelle se trouve le pays et une certaine inquiétude au sujet du degré assez élevé d'interven-

Des économies difficiles à réaliser

Depenses publiques consacrees aux programmes sociaux, en proportion de la DNB, 1964-1976



SOURCE : Données de Statistique Canada et Santé et Bien-être social Canada.

principe de l'universalité du programme, on ne réaliserait que de modestes économies, car assez peu de bénéficiaires touchent des revenus élevés. On peut prétendre, cependant, qu'on pourrait faire porter aux personnes âgées les plus fortunées, plutôt qu'à la population en général, le coût de l'augmentation du supplément de revenu garanti, fondé sur les besoins, qui s'ajoute à la pension de base. Cette question de l'équité à l'intérieur de la population âgée fait actuellement l'objet d'études au Conseil économique, tout comme d'ailleurs la question connexe de l'indexation des pensions.

Les allocations familiales et les allocations aux jeunes ont considérablement augmenté en 1974 et ont été indexées, de sorte qu'elles sont ajustées chaque année pour compenser entièrement la hausse de l'indice des prix à la consommation. Cette indexation automatique fut par la suite interrompue durant une année, puis restaurée, et enfin modifiée tout récemment. Ces allocations sont accessibles à tous les parents d'enfants âgés de moins de dix-huit ans. Puisque la nouvelle loi a rendu les prestations impossibles, on peut dire que ce programme est progressif. Cependant, s'il est envisagé de pair avec l'exemption pour enfants à charge au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers, ses effets sont régressifs du point de vue de la redistribution des revenus, car le quintile à revenu élevé reçoit la plus forte proportion de prestations nettes. L'annonce, par le gouvernement fédéral, de son intention de réduire les allocations familiales et de rendre disponibles des suppléments fondés sur les revenus, qui seraient accordés sous forme d'impôt négatif aux familles dans le besoin, peut être considérée comme un pas vers la solution de ce problème.

Enfin, le Régime d'assistance publique du Canada, principal outil du bien-être social, constitue une source de revenu satisfaisant les besoins les plus humbles et, de l'avis du Conseil, il ne s'agit pas d'un programme où l'on puisse faire des économies.

Les dépenses publiques, en proportion de la DNB, sont passées de 30,9 % en 1966 à 40,2 % en 1976, surtout à cause de nouvelles dépenses dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la sécurité sociale. Dans le chapitre 7 de l'Exposé annuel, intitulé « Les pouvoirs publics et la recherche de l'équité », le Conseil économique examine l'efficacité des programmes dans ces domaines, en vue de déterminer si ces dépenses sont justifiées ou s'il ne serait pas préférable d'en consacrer au moins une partie à stimuler l'économie et à créer des emplois. Il conclut qu'il y a peu de place pour des économies dans le système actuel.

Le Conseil étudie aussi ces programmes de dépenses dans le contexte de leur fonction de redistributeurs de revenus, fonction qui devient actuellement plus importante, au moment où la croissance est lente et où les Canadiens les plus pauvres ont tendance à souffrir le plus. Dans cette perspective, il devient évident qu'il n'y a pas de rapport simple entre le volume des dépenses publiques et l'aide aux familles à revenu faible, ni entre la croissance des dépenses et le degré de progressivité. De fait, en accroissant l'accèsibilité des programmes, on en diminue souvent le caractère de progressivité.

Les programmes de soins de santé sont probablement les plus efficaces à deux points de vue : leurs coûts n'ont que raisonnablement augmenté et ils assurent des soins à tous, tout en permettant une redistribution équitable des revenus. Ce sont les frais d'hospitalisation plutôt que les soins eux-mêmes qui représentent le gros de l'augmentation des dépenses, et cela est attribuable en partie aux augmentations salariales, au coût de l'équipement moderne ainsi qu'à l'accroissement des services hospitaliers et du nombre de malades hospitalisés. Toutefois, l'ensemble des dépenses pour la santé, en proportion de la DNB, est demeuré constant à la moyenne patient plus des 2/3 des frais médicaux et plus des 4/5 des coûts d'hospitalisation.

En proportion de la DNB, les dépenses publiques pour la sécurité sociale, qui étaient de moins de 5 % en 1966, ont grimpé à 8,5 % en 1976. La sécurité sociale comprend les pensions de vieillesse, les allocations familiales et les allocations aux jeunes, ainsi que l'assurance-chômage et les programmes de bien-être social.

Malgré l'augmentation des dépenses et la forte croissance du nombre des pensions de vieillesse, les prestations aux personnes âgées n'ont pas évolué de pair avec la croissance économique, bien qu'elles soient maintenant rajustées tous les trois mois pour refléter le taux d'augmentation global de l'indice des prix à la consommation. Malgré la pension de vieillesse, presque la moitié des familles dont le chef était âgé de 65 ans ou plus avaient un revenu inférieur à \$5,000 en 1975, soit près de ou en-deçà du seuil de faible revenu. L'augmentation récente de la pension de base par le gouvernement fédéral contribuera certainement à redresser la situation. Étant donné qu'il est financé à même les recettes fiscales générales, et qu'un grand nombre de personnes des populations visées n'ont aucune autre source de revenu, le Régime de Sécurité de la vieillesse (y compris le Supplément de revenu garanti) est très progressif, en ce qu'il concentre les prestations sur les quintiles de revenu les plus faibles, et sur les coûts, sur les plus élevés.

Certains observateurs s'en sont pris à la non-sélectivité de la pension de base, mais il faut dire, que, en s'éloignant du

Une image imprécise de la pauvreté

A l'heure actuelle, le Canada connaît de graves problèmes de chômage et de pauvreté. Toutefois, comme le Conseil économique le souligne dans le chapitre 6 de son Exposé annuel, intitulé « Le chômage », le taux de chômage ne rend compte que très imparfaitement des privations financières et ... Il importe donc de trouver des indicateurs plus directs et plus représentatifs. Tout en reconnaissant la gravité et l'urgence du problème de chômage au Canada, le Conseil énumère d'autres causes des privations financières que connaissent les Canadiens, comme l'âge ou le démembrement des familles. Il y a des personnes qui, malgré qu'elles aient un emploi, ont des salaires peu élevés, alors il y a des chômeurs qui n'ont pas à faire face à de graves problèmes. En conséquence, le Conseil a entrepris d'analyser les privations financières en utilisant comme définition des statistiques basées sur les seuils révisés de faible revenu publiés par Statistique Canada. Ils s'échelonnaient entre 3,500 dollars pour un individu et 10,300 dollars pour une famille de sept membres et plus, dans le cadre d'une étude de 1975 sur des individus et des familles de différentes tranches d'âge possédant des expériences de travail variées. L'analyse a permis de constater que :

Même si la proportion de familles et de personnes seules ayant connu un certain chômage au cours de l'année était plus élevée en 1975 qu'en 1971, un moins grand nombre ont souffert de privations financières. 3,4 % de toutes les unités familiales, 3,4 % seulement ont connu à la fois du

Il semble donc, fondamentalement, que le véritable problème des privations financières ait tendance à survenir dans des unités familiales dont les membres n'appartiennent pas à la population active. De plus, les femmes en particulier, et notamment celles qui ont charge d'une famille, constituent une proportion grandissante des pauvres. Elles ne disposent d'aucune source de revenu complémentaire et même lorsqu'elles ont un emploi, elles gagnent beaucoup moins que les hommes, ce qui signifie que lorsqu'elles sont en chômage, elles retirent des prestations d'assurance-chômage et privations financières en l'absence d'assurance-chômage

Assurance-chômage et privations financières, 1975

En pourcentage

Incidence des privations financières en l'absence d'assurance-chômage	Hommes sans dépendants	Femmes sans dépendants	Familles dirigées par un homme	Familles dirigées par une femme	Toutes les familles
23,4	33,9	45,0	10,9	35,7	15,6
33,8	45,0	16,2	45,5	22,2	

Source : Données de Statistique Canada et estimations du Conseil économique du Canada.

En plus d'être une mesure inadéquate des privations financières, le taux de chômage « pris isolément comme indicateur de l'état du marché du travail ... ne traduit vraisemblablement que de façon insatisfaisante, et même erronée, la réalité qui sert de fondement à l'élaboration des politiques macroéconomiques ». L'importance excessive accordée au taux de chômage tend à dissimuler les modifications du profil du chômage global. La croissance du nombre de travailleurs à temps partiel, le nombre grandissant de femmes dans la population active et l'incidence croissante de leur chômage, la diminution de la proportion des hommes de la catégorie principale et le nombre proportionnellement trop élevé de jeunes chômeurs, notamment des jeunes femmes, ont contribué à modifier considérablement les caractéristiques des chômeurs ainsi que leur nombre.

L'assurance-chômage est essentiellement un régime lié au salaire auquel contribuent presque tous les Canadiens qui travaillent. Ce système redistribue des revenus de ceux qui jouissent de la plus grande sécurité d'emploi à ceux qui en jouissent le moins et par conséquent, des plus aisés aux moins aisés. Toutefois, étant donné que la majorité des pauvres, pour des raisons d'âge, d'invalidité ou autres, ne font pas partie de la population active, et que réciproquement, la plupart des chômeurs canadiens sont membres de familles qui ne se sont pas pauvres, il n'est pas étonnant de constater qu'une bonne part des prestations d'assurance-chômage profitent principalement aux groupes à revenu moyen et élevé, lesquels en supportent également les coûts. Cette situation a été accentuée par les révisions apportées à la Loi sur l'assurance-chômage au début des années 70. Néanmoins, l'importance de l'assurance-chômage pour les personnes sans dépendants, bien-être général des Canadiens apparaît clairement à la lecture du tableau ci-dessous. Sans cette assurance-chômage, beaucoup plus de familles et de personnes sans dépendants, frappées par le chômage, auraient souffert de privations financières.

Quinzisième Exposé annuel

L'heure
du
réalisme

Coup d'œil sur la conjoncture

Dans une économie ouverte comme celle du Canada où les ventes à l'exportation représentent environ 25 % de la dépenses nationale brute (DNB), la conjoncture économique internationale joue un rôle crucial dans la réalisation d'une

performance intérieure satisfaisante. De façon générale, la relance économique qui a suivi le recul provoqué par les augmentations du prix du pétrole a été faible en Europe, au

Japon et en Amérique du Nord. L'Allemagne de l'Ouest, la France, le Royaume-Uni et l'Italie ont connu un ralentisse-

ment marqué de leur croissance réelle. Le rythme de l'infla-

tion a ralenti considérablement au cours de la deuxième

moitié de l'année, mais au plan du chômage, la situation s'est

beaucoup aggravée. Au Japon, des mesures fiscales expan-

sionnistes et une remontée temporaire au chapitre des

exportations ont donné un nouvel élan au taux de croissance

au début de 1978, le produit national brut (PNB) progressant

ce que la demande intérieure continue d'être forte jusqu'en

1979, la demande nette extérieure diminuera probablement

en raison de l'augmentation de la valeur du yen et de l'enga-

gement qu'on pris les autorités japonaises de modérer la

L'économie américaine

croissance de leurs exportations.

En 1977, la croissance économique des États-Unis a dépassé le taux d'expansion à long terme, le chômage a diminué et les prix ont connu une hausse un peu plus rapide. Le déficit au titre du commerce a atteint plus de 30 milliards de dollars en 1977 en raison des importantes importations de combustibles, d'une diminution de l'excédent traditionnel au titre du commerce de biens manufacturés et d'une réduction de la demande étrangère en matériel américain. Par conséquent, le dollar américain a connu une forte baisse par rapport à la plupart des autres devises. En 1978, après une pause au premier trimestre de l'année, la croissance dans le secteur industriel a repris, le chômage a continué de diminuer et les augmentations des prix à la consommation se sont stabilisées. Par contre, les taux de croissance tendanciellement à la baisse, car il est possible que la construction d'habitations commence à diminuer dans les mois à venir et qu'on ne connaisse qu'un modeste accroissement des investissements fixes des sociétés.

Lors du sommet de Bonn, en juillet de l'an dernier, les leaders de sept nations industrialisées se sont engagés à

Au Canada, le seul point fort qui a pu être marqué dans une économie généralement faible a été la forte demande extérieure, liée à la santé relative de l'économie américaine, et qui s'est traduite par un volume d'exportations de 7,4 % supérieur à celui de 1976. La lente croissance de la demande intérieure a continué de refléter l'incertitude du consommateur — les dépenses à la consommation ont augmenté de 2,8 % seulement en 1977 — et la réduction des dépenses publiques à tous les paliers de gouvernement. Cette faible croissance est également un signe de la répugnance qu'ont les sociétés, malgré l'amélioration de leurs bénéfices, à investir à une époque d'incertitude économique et de faible utilisation des capacités de production. Elle reflète aussi une activité moindre dans la construction de logements, à cause d'importants stocks de maisons neuves non-vendues. Le taux de croissance global s'est amélioré dans la première moitié de 1978, mais le chômage et l'inflation ont légèrement augmenté.

L'économie canadienne

veiller à contenir l'inflation.

L'avenir paraît donc incertain pour l'économie canadienne. L'élimination progressive des contrôles des prix et salaires, la hausse en outre le spectre d'une accélération possible du rythme d'augmentation des prix et salaires au cours de la période après-contrôles. Le Centre d'étude de l'inflation et de la productivité, une division du Conseil économique, pour- suivre l'analyse de l'évolution des prix et coûts. On prévoit que les premières augmentations des prix seront modestes, mais les coûts unitaires de main-d'œuvre, qui doivent être maintenus à un niveau raisonnable si l'industrie manufacturière canadienne veut demeurer concurrentielle, subiront un test important au cours des nombreuses négociations salariales prévues pour l'an prochain.

La Banque du Canada a connu un certain succès en tentant de contenir les taux d'expansion de la masse monétaire. Toutefois, l'effet combiné des mesures monétaires et budgétaires adoptées par le gouvernement depuis la mise en oeuvre du programme de lutte contre l'inflation n'a pas donné les résultats souhaités, tant sous le rapport de la décelération des prix que sous celui de la croissance économique.



L'Exposé annuel et l'Étude mentionnés ci-dessous, ont été publiés par le Conseil économique du Canada au cours des derniers mois. Ces ouvrages sont en vente à l'imprimerie et Édition, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, K1A 0S9. Les Documents sont distribués en nombre restreint, dans la langue de préparation, par la Section des relations publiques, Conseil économique du Canada, tél. (613) 993-3591.

EXPOSÉ ANNUEL

Quinzième Exposé Annuel: L'heure du réalisme, n° de catalogue EC-21-1/1978; prix : Canada, \$ 4.00; autres pays, \$4.80.

(Voir les pages i à vi)

UNE ÉTUDE

Michel Boisvert, La correspondance entre le système urbain et la base économique des régions canadiennes, Conseil économique du Canada — (n° de catalogue EC22— 60/1978F; \$ 4.75 au Canada — \$ 5.70 autres pays).

Malgré les avantages économiques que représente généralement la concentration de l'activité dans de grandes agglomérations urbaines, toutes les régions du Canada ne peuvent en tirer profit de façon uniforme. L'auteur classe les vingt régions canadiennes en régions-ressources (par exemple le Labrador ou la Gaspésie), régions de transformation (comme Halifax, Chicoutimi ou Winnipeg) et régions de fabrication (c'est-à-dire Montréal et Toronto). M. Michel Boisvert souligne les avantages comparatifs de chacun de ces trois types de région. Il suggère enfin que l'urbanisation soit recherchée dans la métropole régionale soit favorisée en région de transport-mation, et que soit encouragée la concurrence livrée au pôle de développement par les satellites péri-métropolitains pour l'implantation des industries de fabrication.

TROIS DOCUMENTS

N° 120, S. Gera, G. Betcherman, D. Paproski, Location Patterns and Commuting Flows: A Study of the Toronto CMA.

Ce document porte sur la mobilité de la population active de la région métropolitaine de recensement de Toronto dans son déplacement pour aller au travail et en revenir. Les auteurs étudient plus particulièrement la disposition géographique des lieux de résidence et de travail, ainsi que la circulation de travailleurs qui en découle.

Les auteurs en viennent à la conclusion que, outre le Centre des affaires, il existe un certain nombre d'autres importants secteurs d'emploi dans la région métropolitaine de recensement de Toronto, ce qui contribue à une complexité d'ensemble dont on ne tient généralement pas compte dans les modèles théoriques de transport urbain.

N° 121, S. Gera, P. Kuhn, Localational Patterns and the Journey-to-Work.

Les auteurs analysent dans ce document l'effet de la profession sur la disposition géographique des lieux de résidence et d'emploi, ainsi que sur les distances entre eux, dans la région métropolitaine de recensement de Toronto. Même si la profession a vraiment un effet, concluent-ils, sur la longueur du trajet pour aller au travail par son incidence sur les modes de localisation de l'emploi et de la résidence, elle ne semble pas avoir tellement incité les travailleurs à faire la navette entre les deux. Les résultats indiquent plutôt que le

ACTIVITÉS PRÉVUES

Le Conseil économique du Canada et l'Institut de relations intergouvernementales de l'Université de Queen's organisent conjointement un séminaire sur «L'économie politique de la Contédération», à l'Université Queen's, du 8 au 10 novembre 1978.

— «Les coûts et bénéfices économiques de l'union douanière fédérale canadienne», par Tim Hazledine, chercheur du Conseil économique du Canada.

— «Les causes de mécontentement», par R. Simeon, directeur, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's.

— «Les griets économiques des provinces de l'Ouest : Vue d'ensemble et mise en lumière de la question du tarif-marchandises», par K. Norris, Département d'économie, Université de l'Alberta.

— «La stabilisation économique et les régions : Les problèmes canadiens», par Y. Rabreau et R. Lacroix, Département de sciences économiques, Université de Montréal.

BULLETIN

est réalisé par la Section Information du Conseil Économique du Canada et est distribué gratuitement. Il n'ex prime pas nécessairement l'opinion des membres du Conseil. Les informations et articles qu'il contient peuvent être reproduits sans autorisation. Toutefois, une mention de la source serait fort appréciée.

Pour recevoir le BULLETIN, ou pour tout renseignement supplémentaire, s'adresser à :

BULLETIN
Barbara Campbell, Rédactrice
Section Information
Conseil économique du Canada
Case postale 527
Ottawa (Ontario) K1P 5V6
ou composer : (613) 993-1894

Les inégalités de revenus persistent

ce que cette tendance ait plus de répercussion sur la répartition des revenus.

D'autre part, le niveau d'instruction des chefs de famille s'est fortement élevé. En 1975, plus de 30 % d'entre eux avaient une scolarité de niveau universitaire ou postsecondaire, soit 1967. En outre, le pourcentage des

1967 à 35 % en 1975, tandis que celle des familles à un seul salarié tombait de 60 % en 1967 à 53 % en 1975.

C'est donc dire que le rôle du revenu du travail dans la formation du revenu familial total a changé énormément. Quant à savoir dans quelle mesure, cela dépend aussi d'autres caractéristiques. Par exemple, le revenu a tendance à être plus faible

Depuis 1965, la répartition des revenus entre les familles canadiennes est de plus en plus inégale, à

Rowley, dans un document préparé pour le Conseil économique du Canada, *Structural Changes and the Distribution of Canadian Family Incomes, 1965-1975*, font remarquer que les deux principales causes de

Des familles de dimension plus réduite

MM. Henderson et Rowley avaient déjà noté, dans un document précédent, que les familles plus petites avaient tendance à toucher un revenu plus faible que les familles plus nombreuses. Ainsi, en 1973, le revenu moyen était de 5,100 dollars pour une personne seule, de 10,300 dollars pour une famille de deux personnes et de 15,100 dollars pour une famille de six personnes ou plus. Comme ils le font remarquer dans leur récent document, la proportion de personnes seules a fortement augmenté (passant de 21 % en 1965 à 28 % en 1975), celle des familles de deux personnes a progressé plus lentement (soit de 21 % à 25 %), et le pourcentage des familles de plus de six personnes a fortement baissé (de 15 à 7 %). Ces tendances pourraient fort bien accroître l'inégalité du revenu, étant donné qu'il est réparti moins également entre des familles plus petites.

Plus de gagne-pain

Bien que la taille moyenne des familles a diminué, le nombre de gagnés-pain par famille s'est accru sensiblement. C'est la proportion des familles ayant deux gagnés-pain qui a le plus augmenté, passant de 29 % en

Les jeunes et l'éducation

dans le cas des familles dirigées par une femme. En 1973, il était en moyenne de 10,800 dollars pour une famille de deux personnes ayant un homme comme chef, mais de 7,000 dollars si le chef était une femme. D'autre part, il a été montré que le nombre de salaires supplémentaires dans la famille constitue un autre facteur important.

L'âge et le niveau d'instruction des chefs de famille — même s'ils ont moins d'importance dans la répartition des revenus — ont aussi subi des modifications structurelles au cours de cette période. Les plus notables, en ce qui touche l'âge, sont la croissance de la proportion des familles dont le chef a moins de 35 ans (soit de 27 à 35 %) et la baisse du pourcentage des familles dont le chef se situe entre 35 et 54 ans (soit de 43 à 34 %). Comme le revenu a tendance à être un peu plus faible et incertain chez les familles plus jeunes, alors que la période de 35 à 54 est considérée comme la meilleure au point de vue du revenu, on aurait pu s'attendre à

Grâce à une normalisation des données de base, MM. Henderson et Rowley montrent que sans ces changements structurels, la répartition inégale du revenu se serait maintenue à un niveau plus stable. Il est donc clair que la taille des familles et le nombre de leurs gagnés-pain — deux données qui peuvent changer selon le exercice des familles elles-mêmes — ont exercé une très grande influence sur l'ampleur de l'inégalité des revenus entre les familles.

- Document n° 91 D. W. Henderson et J. C. R. Rowley, *The Distribution and Evolution of Canadian Family Incomes*, 1965-73, p. 87.
- Document n° 91, graphiques 7 et 9, p. 89 et 91.



Source: Enquête sur les finances des consommateurs, Statistique Canada.									
Répartition des familles selon le nombre de membres, Canada, 1965-1975									
en pourcentage									
Nombre de membres									
1	2	3	4	5	6 et plus	1965	1967	1971	1975
20.7	24.9	25.1	25.3	26.7	28.0	19.6	20.8	22.5	25.3
14.7	14.3	14.7	15.5	16.0	14.5	14.7	14.3	14.8	14.5
21.6	20.8	22.2	22.5	23.5	24.7	21.6	20.8	22.2	23.5
16.1	15.3	15.3	15.6	16.0	16.6	16.1	15.3	15.6	16.0
12.2	10.8	10.6	10.2	9.8	9.2	12.2	10.8	10.2	9.8
14.8	13.8	12.1	10.9	9.1	6.9	14.8	13.8	10.9	9.1

Un comité du Sénat fait écho aux travaux du Conseil

industrielle canadienne à son

nouveau marché ?

— Ou et comment l'industrie

canadienne a-t-elle le plus de

chances de se reconverter ?

Les rapports du Conseil

Ces questions ont été abordées dans plusieurs rapports du Conseil,

dont le plus récent, «*Pour un*

commun avenir»³ traite de la ques-

tion des relations commerciales avec

les pays en développement et se

penche longuement sur le profil des

secteurs concernés par une libéralisa-

tion de la politique commerciale

canadienne. Le Conseil a également

consacré, en juin 1977, une Confé-

rence à cette question de l'adaptation

industrielle.

Il s'agit en premier lieu, pour le

Canada, de la dernière chance qu'il

ait de stopper ce que le comité sénat-

orial considère comme un inéluctable

mouvement de « désindustrialisation ».

Déjà le rapport du Conseil — «*Au*

déjà des frontières» — soulignait les

difficultés de l'industrie canadienne à

rationaliser sa production alors que le

Canada est, avec l'Australie, le seul

pays dont le secteur de la fabrication

ne puisse s'appuyer sur un marché

d'au moins 100 millions de consom-

mateurs.

Faisant explicitement référence au

rapport du Conseil économique, le

comité sénatorial conclut lui-même

que « le niveau actuellement élevé des

tarifs douaniers nuit manifestement

aux industries secondaires canadien-

nes. S'ajoutant à la prépondérance

des intérêts étrangers au Canada —

qui résulte elle-même de l'ancienne

politique tarifaire — ces tarifs ont

engendré ou maintenu une structure

industrielle fondamentalement ineffi-

cace, rassemblant des filiales tron-

quées qui produisent une gamme trop

large de biens pendant des périodes

de production trop courtes et pour un

marché trop étroit. Les tarifs doua-

niers élevés actuellement en vigueur

n'ont même pas pu protéger une

bonne partie de ces industries en

fois leur compétitivité entamée ».

Comme il est très largement dis-

cuté dans un autre rapport du Conseil

sur les relations entre le Canada et le

4

Sénat a fait écho aux propos libre-
échangistes que le Conseil économi-
que du Canada tient depuis quelques
années. L'idée d'une libération gra-
duelle, mais totale, des échanges de
biens entre le Canada et son principal
partenaire, les États-Unis, fait donc
tranquillement son chemin vers les
responsables politiques du pays.

Le rapport du comité sénatorial
permanent des Affaires étrangères¹
conclut notamment que « les Cana-
diens devraient, afin de résister au
glissement progressif de la capacité
de fabrication canadienne vers les
États-Unis et de renforcer les entre-
prises et industries canadiennes qui
pourraient être concurrentielles sou-
peser sérieusement les avantages
qu'ils tireraient d'un libre-échange
bilatéral avec les États-Unis ».

Le comité du Sénat ne retient pas,
cependant, l'éventualité d'un libre-
échange multilatéral. On sait qu'en
1975 le Conseil économique, pour sa
part, recommandait au gouvernement
d'envisager l'établissement de zones
de libre-échange avec les États-Unis,
la Communauté économique euro-
péenne et le Japon. De leur côté, les
membres du Sénat s'en tiennent à
l'unique nécessité d'une libération
totale des échanges commerciaux
canado-américains, tout en appuyant
évidemment une réduction générale
des tarifs dans le cadre des négocia-
tions multilatérales actuellement en

cours à Genève.
Maintenant que le consensus
s'est élargi en faveur d'une libération
cipro partiellement commerciale, se pose
avec de plus en plus d'acuité, la ques-
tion de l'adaptation de l'industrie
canadienne. Le comité sénatorial lui-
même reconnaît cette éventualité de
« grands bouleversements dans l'in-
dustrie de fabrication de produits
secondaires ».

Toutefois option libre échangiste du
Canada, même avec les États-Unis
seulement, pose trois grandes ques-
tions :
— Quels seraient les bénéfices
afférents au libre-échange ?
— Quels seraient les coûts de
l'ajustement de la structure

Tiers-Monde ce sont les secteurs tra-
ditionnels du textile, du vêtement et
de la bonneterie, du meuble, des
appareils électriques et des jouets qui
seraient les plus durement touchés.

Si on s'attarde à la répartition géo-
graphique de ces industries au
Canada, on note que les problèmes
d'ajustement industriel frappent
surtout le Québec et une partie de
l'Ontario. Le Conseil a évalué à 250,000
le nombre de travailleurs concer-
nés, et répartis dans des villes de
moyenne et petite taille. C'est pour-
quoi le Conseil a toujours demandé
que l'instauration d'une politique
libre-échangiste se fasse de façon
graduelle, « que les coûts économi-
ques et sociaux éventuels d'une telle
libération des échanges — qui devrait
bénéficier à tous les Canadiens —
soient également assumés par tous,
plutôt que par certains groupes ou
certains individus ».

Dans le rapport, «*Pour un commun*
avenir», le Conseil évaluaît que les
coûts de l'adaptation et du redéploi-
ement des ressources vers des sec-
teurs plus prometteurs, pourraient
s'élever à 4 milliards de dollars.
Étatis sur une période de 15 années,
environ, ils ne représenteraient
qu'une partie relativement modeste
des fonds normalement consacrés
par le gouvernement fédéral au déve-
loppement industriel.

Reste à identifier les secteurs
industriels les plus prometteurs.
Même si, fondamentalement, le Con-
seil économique pense que les
signaux viennent d'abord du fonc-
tionnement du marché lui-même, une
étude réalisée pour le Conseil en 1978
donne une idée de l'efficacité accrue,
découlant des économies d'échelle et
de la spécialisation qu'on pourrait
attendre de certains secteurs.

On note ainsi qu'au moins quatre
secteurs (aéronautique, produits
milléreux non-métalliques, transpor-
tation des aliments et matériel de
transfert) deviendront aussi « rationna-
lisés » et concurrentiels que ne l'est
aujourd'hui l'industrie automobile.

- 1 Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères. Les relations Canada-États-Unis. Volume II, août 1978.
- 2 Conseil économique du Canada. Au-delà des frontières. 1975.
- 3 Conseil économique du Canada. Pour un commun avenir, une étude des relations entre le Canada et les pays en développe-
ment, 1978.

«Demeurer pratiques!»

était «l'une des rares places au Canada où le milieu des affaires et le monde syndical pouvaient se rencontrer, et se parler».

Pourtant, M. MacIntosh, qui a constamment tenté de passer, à travers le Conseil économique, un message des ressources sont limitées — admet volontiers que les leaders syndicaux du Pays ont du mal à parler le même langage économique que les hommes d'affaires. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit d'établir une corrélation entre les coûts et les bénéfices de telle ou telle mesure sociale.

M^{me} Dobrin, qui est également administrateur de Steinberg Inc. abonde dans le même sens que son collègue de la BNE. «Le Canada veut s'offrir des programmes sociaux qu'il ne

«Nos ressources sont limitées»



peut tout simplement pas se permettre», déplore M^{me} Dobrin. L'un et l'autre ont été unanimes à déplorer un sérieux manque de confiance parmi les leaders de l'économie. Mais M. MacIntosh prévient qu'il n'existe probablement pas «une» solution-miracle mais plutôt «une série de petites choses qui, mises ensemble, feront que la conjoncture économique reprendra un rythme plus soutenu.»

Le vice-président exécutif de la BNE ajoute d'ailleurs que les gouvernements contribuent pour une part à ce malaise en déterminant, pour l'économie, des objectifs absolument irréalistes — telle la cible de 5 % de croissance qui a été fixée au Sommet de Bonn. M. MacIntosh déplore qu'ainsi on donne de faux espoirs à la population. On prépare alors le terrain à une vague de défaitisme et de découragement lorsque, comme il faut s'y attendre, les citoyens verront qu'une fois de plus on n'a pas atteint les objectifs qu'on s'était fixés.

Après avoir passé deux jours sur un agenda particulièrement chargé, les deux membres du Conseil n'étaient pas spécialement enclins à suggérer de nouvelles études aux chercheurs du Conseil. M^{me} Dobrin suggère quand même qu'on s'intéresse à la question de l'incitation au travail. Elle se dit en effet particulièrement préoccupée par la façon dont, aujourd'hui, on décourage les individus de travailler davantage ou d'accepter de nouvelles responsabilités.

Quant à M. MacIntosh, il semble particulièrement intéressé aux problèmes énergétiques. Selon lui, le Conseil économique pourait faire, dans ce domaine, une contribution importante en déterminant notamment le coût réel d'utilisation de telle forme d'énergie plutôt que telle autre.

Les membres du Conseil issus du monde des affaires se sentent, jusqu'à un certain point, investis d'une mission : aider les chercheurs à faire preuve de réalisme, à «demeurer pratiques». En somme, ils veulent s'assurer que les travaux du Conseil collent à la réalité de problèmes qu'ils vivent quotidiennement dans leurs entreprises.

Telle est notamment l'opinion de M^{me} Miltzi Dobrin, vice-présidente de groupe et directeur général de Miracle Mart, et du vice-président exécutif de la Banque de Nouvelle-Écosse, M. Robert Mallory MacIntosh. M^{me} Dobrin qui, en septembre, assistait à sa première réunion du Conseil s'était, comme elle le dit, «psychologiquement préparée». Il n'empêche qu'elle avoue avoir été quelque peu surprise par le ton parfois très académique de certaines discussions... «Ici, nous n'avons pas vraiment à prendre de décision», de commenter M^{me}



«Le Canada veut s'offrir des programmes sociaux qu'il ne peut tout simplement pas se permettre.»

Dobrin, laissant entendre par là que l'examen d'une question peut prendre bien du temps, et sûrement beaucoup plus de temps qu'au Conseil d'administration de Miracle Mart ou de Steinberg.

Le vice-président exécutif de la BNE, pour sa part, se montre un peu moins surpris par le format des réunions du Conseil puisqu'il est, en fait, l'un de ses plus anciens membres. Toutefois, même après neuf ans au Conseil économique, M. Robert MacIntosh n'hésite pas, lui aussi, à déplorer ce manque de réalisme qui semble, selon lui, la marque de toute étude entreprise à Ottawa.

Cela n'empêche d'ailleurs pas M^{me} Dobrin et M. MacIntosh d'être l'un et l'autre satisfaits des travaux du Conseil. Au point que M. MacIntosh suggère que les rapports de consensus, et surtout l'Exposé annuel, soient plus formellement pris en considération par un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat.

«Aujourd'hui, de commenter le vice-président de la BNE, le Conseil a une stature solide», soulignant au passage que 24 membres, sur 28, assistaient à la réunion de septembre. Est-ce à dire que le Conseil peut être considéré comme «complet» dans sa composition actuelle ? M^{me} Dobrin, autant que M. MacIntosh, sont formels : les syndicats devraient revenir au Conseil. Mme Dobrin affirme «qu'il y a de la place pour eux au Conseil», tandis que le vice-président de la Banque de Nouvelle-Écosse évoque, avec une pointe de regret semble-t-il, cette époque où le Conseil économique

La réglementation gouvernementale

Un mal nécessaire

Dans un essai sur la réglementation, Warren James présente un court historique de l'intervention gouvernementale dans l'économie et explique comment on en est arrivé aux plus récents développements et aux nouveaux types de réglementation.

1956, des recommandations au sujet des noms génériques, ainsi que sur l'exacritude dans l'emballage et dans les indications de poids et de mesure. La plupart de ces recommandations ont été retenues dans la loi de 1971 sur l'emballage et l'étiquetage.

L'auteur fait deux prédictions quant à l'avenir de la réglementation. Premièrement, d'importantes modifications au système de sanction pénale s'avèreront inévitables afin de soulager les tribunaux du nombre écrasant de causes à entendre. Ces modifications pourraient entraîner la création de tribunaux distincts, semblables à la Cour des petites créances, dont les délibérations seraient moins formelles. Deuxièmement, M. James estime que la tendance à une intervention gouvernementale accrue se poursuivra très probablement sur une vaste échelle. «Une fois que le processus de la réglementation est engagé, il est difficile de le contenir».

Dans un deuxième essai, l'auteur examine en détail un domaine particulièrement délicat, la réglementation de l'électronique.

L'auteur souligne que «plus le revenu d'une collectivité est élevé, plus ses membres sont enclins à se montrer exigeants à l'égard de la qualité, du rendement et de la sécurité des biens de consommation». Le niveau des revenus au Canada s'est accru de façon soutenue depuis la Deuxième Guerre mondiale et a donné lieu à un accroissement proportionnel de l'intervention gouvernementale. Les gens sont plus libres de s'adonner à leur passe-temps favori, à faire du bricolage et ils se rendent de plus en plus compte de la nécessité des normes de qualité et des vérifications quant à la sécurité du matériel et de l'équipement. Des groupes de pression, telle l'Association des consommateurs du Canada, se sont formés en vue d'influencer l'Etat en matière de réglementation.

Emballage et étiquetage

D'autre part, les méthodes de l'administration publique ont été sensiblement améliorées, à cause surtout de l'introduction des ordinateurs. Selon l'auteur, «bon nombre de programmes administratifs importants du gouvernement fédéral seraient irréalisables, ou entraîneraient des coûts prohibitifs, sans l'aide du matériel électronique.»

La question de l'emballage et de l'étiquetage a souvent fait l'objet d'interventions publiques. En 1959, la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix dans les denrées alimentaires recommandait un étiquetage plus instructif, une standardisation des contenants et une classification simplifiée. En plus, le Comité spécial conjoint sur le crédit à la consommation (Prix) a formulé, en

«Les petits ruisseaux font les grandes rivières...»

Même si elle n'est avancée que de façon hypothétique, la deuxième conclusion de l'essai sur la réglementation de Warren James mérite néanmoins de retenir l'attention. L'auteur fait d'abord remarquer que le mécontentement du public concernant la hausse des prix est un phénomène qui dure depuis bien longtemps, notamment dans le cas des produits alimentaires. Les gouvernements ont éprouvé de plus en plus de difficultés à résister aux pressions grandissantes les incitant à intervenir. Mais dès que l'Etat commence à vouloir influencer les forces du marché, il ne reste guère d'espoir de le voir s'arrêter. La réaction du gouvernement canadien, au cours des dernières années, au sujet des hausses du coût de l'énergie est

«un signe des temps». Maintenant que le précédent est créé, toute nouvelle hausse soudaine des prix entraînera de fortes pressions sur les pouvoirs publics en vue d'une nouvelle intervention. «A la longue, le contrôle des prix pourrait mener au contrôle de la production, de même qu'au rationnement et au recours à d'autres techniques de répartition des biens de consommation.» M. James estime que cette perspective est inquiétante car il reconnaît qu'il serait très difficile de garantir les libertés individuelles face à un vaste appareil de réglementation, une fois qu'il serait devenu un élément-clé dans les efforts de l'Etat pour améliorer le bien-être public.

D'ailleurs, bien que l'industrie du textile ait été soumise, au cours des dix dernières années, à une grande prolifération de règlements, axés principalement sur l'information destinée aux consommateurs et sur leur protection physique, M. James conclut que le degré élevé de réglementation dans ce secteur a été nettement bénéfique aux consommateurs sans pour autant créer d'entraves excessives aux fabricants.

Dans une étude de cas sur la réglementation dans l'industrie du textile, Warren James note que l'adoption d'un système d'étiquetage, élaboré par l'Office des normes générales d'un système d'étiquetage, pour ce qui est de l'entretien des vêtements, s'est faite sans rendre le système obligatoire.

culier de réglementation publique et soutien que la création d'une imposante bureaucratie n'est pas toujours nécessaire à l'application efficace d'un ensemble de règlements et de spécifications des normes.

1 R. Warren James, *Two essays on the Regulation of Social and Economic Behaviour in Canada*, Conseil économique du Canada, Document n° 113.

«L'heure du réalisme . . .»

un taux de croissance des investissements privés tel qu'il ne s'en est pas connu au Canada au cours des cinquante dernières années.

Une recommandation ferme

Entre un scénario de référence «inacceptable» et un scénario optimiste mais «improbable» les membres du Conseil ont tenu à se prononcer clairement sur une recommandation au gouvernement en faveur d'une stimulation de la demande permettant d'espérer un taux moyen de croissance de 4,5 % au cours des quatre ou cinq prochaines années.

Le Conseil estime cependant que, quelque forme que prenne cette stimulation — réduction des impôts directs aux particuliers, ou des taxes indirectes — ses effets ne seront pas démesurés, loin de là!

Dans l'un et l'autre cas, le taux de croissance de la dépense nationale brute ne dépasserait pas, l'an prochain, 4,5 %, et le taux de chômage resterait à peu près à son niveau actuel.

En ce sens, comme l'a souligné la présidente du Conseil économique, ce 15^{ème} Exposé annuel aura une valeur éducative pour les Canadiens. Les divers scénarios offerts par le modèle CANDIDE montrent clairement, selon M^{me} Sylvia Ostry, qu'il n'y a pas de solution miracle en vue, quelque projection qu'on retienne. Plus encore, ces scénarios montrent qu'en s'accordant quelque répit sous un aspect, on a tendance à aggraver la situation sous un autre. Par exemple, une baisse des taxes indirectes améliore quelque peu la situation relative du chômage. Par contre, une réduction des impôts directs réduit quelque peu le chômage mais a tendance à aggraver la situation au niveau de l'inflation.

...Comme le suggère le titre même de cet Exposé annuel «L'heure est au réalisme»!

À NOTER

● Après avoir évalué l'état de l'économie canadienne, dans son Quinzième Exposé annuel le Conseil économique «réalisme»... p.1 à vi.

● Une entrevue avec deux membres du Conseil, M^{me} Miltzi Dobrin et M. Robert Macintosh... p. 3.

● De quelques changements structurels dans la composition et le revenu des familles canadiennes... p. 5.

«Certes, toute nouvelle augmentation du chômage serait clairement inacceptable mais il ne faut pas perdre de vue que le premier mal de l'économie canadienne demeure l'inflation.» Cette remarque d'un membre du Conseil, après une longue discussion sur l'orientation générale à donner aux conclusions de l'Exposé annuel, résume assez bien le dilemme des économistes en cette fin d'année 1978.

Entre deux maux, le Conseil a finalement décidé de choisir une voie de compromis : un effort qui ne résoud peut-être pas le problème de l'inflation mais qui, au moins, n'aggrave pas celui du chômage.

De quelque côté que se tourne le modèle CANDIDE, les perspectives sont, de toute manière, plutôt maussades. Les membres du Conseil économique ont d'ailleurs clairement réaffirmé leur intention de «ne pas se commettre» avec des objectifs qui seraient, de toute évidence, irréalisables. Il faudrait, par exemple, une réduction combinée de taxes directes et indirectes de l'ordre de 4 milliards de dollars pour espérer atteindre en 1979, et pour cette année-là seulement, un taux de croissance de 5 %.

«Austérité mitigée»

Compte tenu de ce qui était connu des politiques monétaires et fiscales au Canada au moment de la rédaction du 15^{ème} Exposé annuel, un scénario d'austérité modérée était considéré, à toutes fins pratiques, comme le vrai «scénario de référence». Autrement dit, sans autre modification majeure des politiques économiques, tant au palier fédéral que provincial, le taux réel de croissance de la dépense nationale brute ne devrait pas dépasser 3,9 % en 1979 et, après un maximum de 4,2 % en 1981, revenir à un niveau moyen de moins de 3 % en 1982-1983. Quant à l'inflation, elle ne devrait pas, selon toute probabilité, donner beaucoup de répit aux Canadiens, et, surtout, le taux de chômage se maintiendrait au moins à son niveau actuel, et même pourrait croître vers un sommet sans précédent d'ici 1983.

C'est justement cette dernière donnée statistique qui a poussé le Conseil à conclure que le «scénario de référence», c'est-à-dire le maintien des politiques économiques actuelles, serait socialement inacceptable.

Quant au plus attrayant des scénarios, celui d'une croissance «tous azimuts» de la dépense privée, ses perspectives ne sont pas non plus exceptionnelles et, de toute manière, sa réalisation paraît hautement improbable : il suppose en effet

BULLETIN

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

VOL. 3 No. 1

FEBRUARY, 1979

ISSN 0702-6633

*Canada and its Energy Future***Conservation has Positive Impact**

The implementation of energy conservation programs will benefit Canada more in both the short term and the long term than equivalent investments in new energy producing facilities, according to a paper by D. B. Brooks.¹

From a policy perspective, Brooks suggests that the government seems to be moving towards a goal of close to 2 per cent for energy consumption growth, but he finds "no indication that (it) is solidly behind a conservation program." He ascribes this reluctance to move on conservation issues partly to "economic worries" as to the impact such measures might have on a demand for labour, on lower income groups, on inflation, on the balance of payments and on the competitiveness of Canadian industry.

Brooks discovers, however, that the impact of energy conservation measures is generally positive. In the short and medium terms, such measures lead on balance to an increase in the demand for labour and a decrease in the demand for capital. Furthermore, "given the simulation of lower energy patterns of growth in the long term, it appears that the Canadian economy can accommodate the necessary shifts while maintaining reasonable growth in output, employment, and income, and without demanding major life-style adjustments on the part of Canadian households."


Four Simulations

In order to determine some of the shorter term relationships between energy consumption and the Canadian economy, particularly the employment-energy tradeoffs, Brooks analyses four simulations:

- improving automobile efficiency in order to reduce the energy consumption of manufacture and of use. Energy efficiency in use can be improved by reducing the weight of the automobile through a reduction in size and a substitution of lighter for heavier materials. This measure is found to be both capital and energy saving. There are no aggregate labour impacts on the automobile industry as a result of this shift. The major effect on employment will come through reduced levels of operation in the oil industry.
- the use of buses rather than cars for commuting to work as a way of saving gasoline. This shift is likely to be strongly job-creating; however, energy savings would be small.

- insulating existing houses to improve thermal efficiency and thereby reduce the consumption of energy for heating. This measure would allow for considerable energy savings. Labour gains are large on a one-time basis, although there would be a small annual loss of employment because of reduced energy output.
- improving insulation in new residences in order to reduce consumption of energy for heating. Improved insulation standards would provide significant dollar and employment benefits, as well as major energy savings.

In a special simulation, Brooks examines the proposition that, 'as consumers spend the money they save by adopting energy conservation measures, the initial energy savings will be reduced.' The author finds that on the contrary, such expenditures further increase employment while they only slightly reduce the energy savings.

Using long-term simulations, which provided for a slightly negative growth in energy consumption, Brooks develops "an internally consistent picture of the Canadian economy (in the year 2025) even though... there has been a 33 per cent reduction in per capita energy consumption and a 60 per cent reduction in the ratio of energy consumption to GNP." He finds that dislocations within industry do not appear to be critical, although the construction and energy supply industries "may be rather severely constrained." The industrial structure in the 2025, according to Brooks, will be "much more efficient in terms of capital and energy." 

¹ D.B. Brooks, *Economic Impact of Low Energy Growth in Canada: An initial Analysis*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 126

INSIDE

- An interview with Council Members Raymond Primeau and Henry Rhude... p. 3
- A Discussion Paper on health expenditures in Canada... p. 4
- A National Consultation on "Managing in the '80s"... p. 6.

Canada's Trade Picture Mixed

Canada's trade position is once again improving after a period of deterioration, with the merchandise account showing a healthy surplus. Nonetheless, Canadian industry must continue to increase its efficiency and overall competitive strength, particularly in the context of long-term capital flows, GATT negotiations and the important changes emerging internationally. Such is the substance of the Economic Council's second Chapter "Trade and Foreign Investment" in the 15th *Annual Review*.

The growth of export volume outpaced that of import volume both in 1976 and 1977. Initially this growth was fostered by the strong recovery of the U.S. economy from its 1975 recession, and latterly by the depreciation of the Canadian dollar. As usual primary resource products — farm, fish, mineral and forest products — exhibited a large trade surplus. Manufactured goods continued to be in substantial deficit, but within this sector, resource-oriented industries continued to rise as they have done since the mid-60s. Nonetheless, Canada's cost performance at the moment is in need of improvement, at least partly because productivity gains have been insufficient to cover the gap between Canadian and U.S. wage increases (Canadian wage increases averaged 11.7 per cent between 1972 and 1977 while American

wage increases averaged 8.5 per cent for the same period).

At the present time Canada has experienced a large increase in net foreign indebtedness that will have to be paid for out of future income flows. Traditional deficits on current account have been largely financed by long-term borrowing abroad. Portfolio investment, largely in the form of new issues of Canadian securities, has become an important source of long term capital in the current decade. Since 1973 capital outflows associated with the purchase of equities abroad have consistently exceeded inflows of direct investment in Canada. In 1976 and 1977 foreign purchases of new securities by provinces, municipalities and corporations reached unusually high levels. This dramatic increase is attributed to the appearance of sizable budgetary deficits at both federal and provincial levels, and to a widening of the differential between Canadian and U.S. interest rates. Heavy long-term foreign borrowings delayed the depreciation of the Canadian dollar and the adjustment process necessary in Canada's domestic activity and trade flows, and contributed to the steady deterioration in Canada's current account balance of payments. Interest and dividend payments to non-residents reached \$4.3 billion in 1977 and over 2/3 of this amount was interest payments on portfolio borrowings. Overall, the service deficit

composed mainly of debt service payments and net tourist expenditures will likely be around 8 billion in 1978, or about 3½ per cent of GNP.

Direct Investment Debts

Canada's direct investment indebtedness is of special concern to some Canadians, even though it represents less than half of Canada's gross liabilities to foreigners. The book value of direct investment is currently in excess of \$45 billion, about 4/5 of which is owned by U.S. residents. Recent data suggests that non-resident control in the Canadian economy has levelled off. Mainly at issue now is not so much the number of subsidiaries as their mode of operation. They export relatively less and purchase a significantly higher proportion of materials outside of Canada than do domestically controlled firms. They usually devote relatively less money to development activities in Canada. Moreover, the availability of relatively inexpensive services from their parent often gives them substantial advantages over their domestic rivals. They tend to earn higher profits, since they are somewhat larger and more capital-intensive, with higher labour productivity than Canadian firms.

The current GATT negotiations are considering global market issues and if successful they could well emerge as one of the more significant factors shaping the international environment of the 1980s. The working hypothesis sets a goal of a weighted average reduction of 40 per cent of existing customs duties. On the one hand, Canada has clearly indicated its reluctance to substantially reduce the present high protection on a number of Canadian industries under pressure from low-cost imports, such as textiles and garments; on the other, a basic Canadian aim has been to secure the reduction or even elimination of nominal low foreign tariffs on a whole range of semi-processed and processed raw materials in which Canada enjoys a natural advantage. The developing countries in this regard are both a threat to manufacturers and a source of export opportunity.

Trade Performance Indicators, 1971-77

	Export/import ratios			Canadian's share of world exports ¹	Canadian imports as a proportion of spending on goods ¹
	Volume	Prices	Value		
	(1971 = 100)			(Per cent)	
1971	100	100	100	5.33	26.1
1972	94	101	95	5.10	27.8
1973	89	107	96	4.56	29.2
1974	78	115	90	4.08	32.6
1975	76	110	84	3.84	31.6
1976	79	112	89	4.07	30.0
1977	86	107	92	3.91	31.6

¹ Calculations based on data expressed in current dollars.

SOURCE Based on data from Statistics Canada; United Nations, *Bulletin of Monthly Statistics*; Bank of Canada *Review*; and CANDIDE Data Bank.

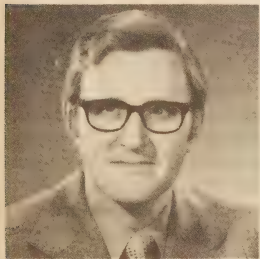
Council Members discuss . . .

The Need for Restraint

A serious preoccupation with the size of government deficits was the shared concern of both Mr. Raymond Primeau, a Council Member from Montreal since 1973, and Henry Rhude of Nova Scotia, one of this year's new members.

Mr. Primeau, a professor of economics and corporate financing at the Ecole Polytechnique, University of Montreal, voices his fear that by 1980 Canada will face a renewed outbreak of inflation. He bases his concern on the possibility that new increases in prices in 1979 will lead to demands for wage increases. He stresses that "industries must be moderate in the price hikes placed on the goods and services they produce." However, his major concern lies with the "enormous deficits" which exist at all levels of government. While Mr. Primeau, who is President of the Fondation québécoise d'éducation économique, believes that the federal government bears the major responsibility in this respect, he cautions all governments to restrain their spending. Canadians, he feels, "are far too indifferent to the enormity of this problem."

According to Mr. Primeau, the Centre for the Study and Inflation and Productivity can play a most important role in alerting Canadians in this, and other, regards. Without wishing to appear pessimistic, the Council member emphasizes his belief that the economic situation in Canada remains serious: the growth rate in 1978 will remain below its potential, and well below the average of the past two decades. Canada, along with other industrialized countries, faces the classic problem of "stagflation."



"Canadians are too indifferent to the huge deficits of their governments."

His anxiety over the extent of government spending is reiterated by Mr. Rhude. The Chairman and Chief Executive Officer of Central and Eastern Trust Company, Halifax, states unequivocally that "Government must get its deficit under control and in order to do so, it must restrain its activities." He acknowledges that governments should have a list of priorities in any program of restraint, so that regions of high unemployment and economic disparity such as the Atlantic Provinces, do not suffer unduly. However, the Council member stresses that all regions in Canada would be best

benefitted at present by a "Government policy of spending restraint... and a reduction of its intrusion into economic affairs."



"Government must get its deficit under control."

As far as the Atlantic region in particular is concerned, Mr. Rhude applauds the Council's stand on free trade with the United States. The Council member — who is chairman or director of a number of companies in Nova Scotia, including National Sea Products Ltd., Sobeys Stores Ltd., and Atlantic Shopping Centres Ltd. — points out that the ideal situation — the removal of all existing tariff barriers — would allow the entry of goods into the Atlantic region at much lower prices than are presently being paid for goods from Ontario and Quebec. Moreover, the Maritime industries would not suffer from competition in a free trade climate, since, according to the Council member, "we have the kind of industries which do not need protection."

Both Mr. Rhude and Mr. Primeau feel that the Council membership should become more regionally representative. They agree that the Atlantic Region, with only two members as compared to eight from the West, eight from Ontario and six from Quebec, is vastly underrepresented. Mr. Primeau emphasizes that "in a country of such diversified regions, geographic representation should be adequately balanced." He adds that Francophone membership — at the moment numbering four out of 25 Council members — should be increased, without being confined exclusively to Francophones from Quebec. While representation of Quebec members should naturally include Anglophones (at the moment two of the six Quebec members are Anglophones), representation from provinces such as New Brunswick and Ontario should include French-speaking members as a matter of course.

Mr. Rhude draws attention to the fact that because the Atlantic region is a highly diversified one, it is difficult for a member from one particular Atlantic Province to represent the viewpoint of the other provinces. He finds it particularly surprising that Newfoundland, a province which is dissimilar from its neighbours in many ways, is not represented on the Council.



Contrary to current belief

Health-care Costs Reasonable

Health Care expenditures in Canada have not increased at an excessive rate recently, according to two Council economists. In fact, in their Discussion Paper¹ analysing recent trends in the health field, Jac-André Boulet and Gilles Grenier find that health care costs in Canada compare favourably with those in the U.S. and OECD countries. They maintain, however, that further savings can be made if health-care services become more efficient.

In Chapter II of the paper the authors demonstrate that a real GNP growth rate of only 2 per cent will be able to absorb future demographic pressures on government-insured health expenditures.

Between 1960 and 1970, total health care costs, as a percentage of GNP, rose from 5.6 per cent to 7.1

budgets has been slowly but continuously decreasing since 1972. This indicates that the considerable involvement of governments in the health area apparently has not led to an excessive growth in their budgetary allocations to this area.

That the situation of health care costs is not as bad as is often thought is particularly obvious when it is compared with the situation in the U.S. The share of health in the U.S. GNP has risen constantly, reaching 8.6 per cent in 1976, while it levelled off in Canada to 6.8 per cent in 1976.

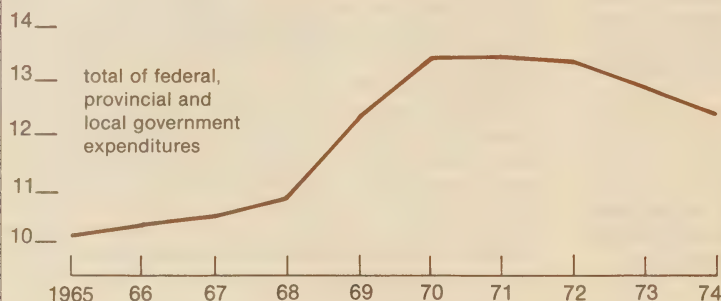
Nonetheless, many feel that some expenditure savings could be made in the field of health care, and governments are attempting to restrain the growth of their expenditures in this area. The authors feel that more efficient use of health resources is possi-

often doesn't even know what the costs are. As a result, his inclination may be to consume more of these services than is absolutely necessary. The authors suggest that in order to make consumers more aware of the financial implications of the government-insured health services, the appropriate government agencies could send them annual statements of costs incurred. Similarly, through public media, government could make consumers sensitive to the fact that health care is not, in effect, a "free" good.

Governments may find it difficult to cut costs in the health care field and to devote resources to new fields of interest, simply because health expenditures are already growing at about the same pace as the GNP, while at the same time there has been a decline in the growth of productivity. Thus it may be necessary to allocate a larger share of national resources to the health care field simply to maintain the present quality and quantity of care. The authors suggest a number of ways in which progress could be made more efficient without neglecting the quality of health care.

One of the major factors determining physiological need in a population is that of the age-sex structure. This fact is important because the Canadian population is expected to become older in the future years with the result that the composition of the demand for health services will change. In 1976, one out of twelve people was 65 years or over; this could increase to one out of eight by 2001. High additional health care costs could result from the inappropriateness of the existing hospital facilities to cope with this changing demand.

*Governments' Health Expenditures,
as a percentage of their Budgets, by level of Government,
Canada, 1965-1974*



Source: Public Finance Division, Statistics Canada, and estimates by the authors.

per cent, reflecting, in part, the extension of health care services to those who could not previously afford them. However, between 1970 and 1976, health care costs as a proportion of GNP levelled off. In 1975, this proportion was 7.1 per cent of GNP and in 1976, about 6.8 per cent. This means that health care costs in this period did not increase at a greater pace than the economy's capacity to pay them. Further, the proportion of health expenditures in government

ble. They examine the situation in terms of expenditure problems related to the health services sector, to the government sector, and to changes in the demographic composition of the population and its consumption habits.

The major problem in resource allocation in this sector lies in the fact that the consumer looks on health care as a right, does not pay directly for the cost of health services, and

1 Jac-André Boulet, Gilles Grenier, *Health Expenditures in Canada and the Impact of Demographic Changes on Future Government Health Insurance Programs*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 123.

News on the Journey-to-Work

Each day Canadians travel more than 134 million miles to work. Their commuting patterns are determined by the physical and socio-economic characteristics of the urban area in which they live. A Discussion Paper¹ by three Council economists, S. Gera, G. Betcherman and D. Paproski, focuses on the structure of the Toronto Census Metropolitan Area (the CMA), and in particular on the ways in which its designated planning zones are linked through the work trip of thousands of people.

The Toronto region is made up of three inner municipalities (Toronto City, and the boroughs of York and East York), three outer boroughs (Etobicoke, North York and Scarborough) and the peripheral sectors of the North, East and West. The trend toward population decentralization in urban areas, indicated in the 1971 Census, was particularly evident within Metro Toronto itself, with even higher growth rates in the more outlying areas. Moreover, between 1956 and 1970, the increase in jobs was thirty times higher in the outer boroughs than in the inner three municipalities. Consequently, the authors argue that "while an overwhelming concentration of jobs in the central core was a typical structural form of cities until about 1950, the validity of this stereotype assumption for a highly developed industrial urban area like Toronto today is at best questionable."

Gera, Betcherman and Paproski therefore determined that the investigation should not be limited to the notion of a single employment centre. Rather, the Toronto CMA should be seen as "an urban system in which there is a pattern of employment centres, one of which is the 'central business district' (CBD)." Employment centres other than the central business district are defined as "secondary employment areas" ("SEAs").

For the purpose of their study, the authors subdivided the whole Census Metropolitan Area into 63 planning zones (53 of which are consistent with Metro Toronto planning zones). On the basis of an intensive analysis of

the commuting patterns between job and residence in these zones, they conclude with five observations:

- "the Toronto CMA has many employment centres, numerous residential communities and a complex overlay of commuting patterns".

- four out of five workers in the Toronto CMA leave their zone of residence to work. Certainly much of this commuting can be explained by differences in the patterns of residence and job location. It is interesting to note, however, that zones with high levels of employment opportunities do not always have high rates of employment for zone residents.



Each day Canadians travel 5,360 times around the world

Workers therefore "do not choose their place of work and/or place of residence merely to minimize access (travel time/cost) between the two locations".

- the central business district is important as an employment centre for the whole region. It, and the three employment zones contiguous to it, pull in workers from virtually all zones in all possible directions. However, as the location of the employment centre

becomes more peripheral, it tends to attract workers living close by, and the average commuting distance generally becomes shorter. Moreover, the commuting flows to the employment centres in the outer boroughs and the peripheral sectors come from all directions, as reverse (i.e. away from centre) and intersuburban commuting are more important.

- it appears that people will try to work reasonably close to where they live if at all possible. Workers from the three outer boroughs and the peripheral sectors are less likely to have jobs in the central area if they can find alternative employment opportunities closer by. At all distances from the CBD, commuting to the central sector is much stronger from the East, where there is little available employment, than from the north and west.

- the patterns of journey-to-work do not provide very strong linkages between the various districts of the CMA. While the heavy commuting flows to the CBD and the area surrounding it act as important integrating forces in the urban system, there is very little cross-CBD commuting. In fact, the CBD acts as a prominent barrier between the eastern and western halves of the CMA. Further segregation of the urban area is evident in the tendency of the peripheral area residents to find jobs close to their homes.

The authors point out that despite this complex pattern of commuting flows, the existing transportation system is generally constructed to feed the central city. They suggest that new and relocated employment opportunities might be deliberately situated to take advantage of reverse traffic flows (i.e. those contrary to rush-hour traffic). Further, housing developments might be better planned to allow workers' residences to be closer to their employment areas.

¹ S. Gera, G. Betcherman, D. Paproski: "Locational Patterns and Commuting Flows: A Study of the Toronto CMA." — Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 120.

A consultation sponsored by the Council **Managing in the '80s**

Many of Canada's economic problems could be caused by a lack of managerial and entrepreneurial skills. A growing recognition of the weakness in this area has led to plans for a "National Consultation" in October (3rd.-6th.), sponsored by the Economic Council of Canada and the Canadian Federation of Deans of Faculties of Management and Business Administration of Canada. This consultation, to be called "Managing in the '80s", will initiate a project directed toward improving the state of management and management training in Canada over the next decade.

The impetus behind this project comes from a growing feeling on the part of many Canadian opinion leaders that this country's future as a great and prosperous nation is by no means assured. The long list of persistent problems, including balance of payments, government deficits and days lost through strikes, together with the inevitability of future change in the economic, social and cultural environment of both Canada and the Western world in general, could threaten both the level and quality of life in Canada.

At a time, then, when effective management is essential, Canadians in a wide variety of occupations — in households, in hospitals, in universities, in churches, in labour unions, in business and in government — lack managerial skills appropriate to the emerging circumstances.

Internal barriers and limited resources are preventing universities from responding to the need for management training. While management and administrative students account for more than 12 per cent of enrolment, less than 5 per cent of faculty teach in these areas, and only 3 — 4 % of operating budgets are allocated to them. Therefore, the schools are forced to limit the number of places available, and consequently turn down thousands of potential students.

The university's reluctance to move funds out of arts and science programs — where university enrolment is decreasing — into business programs, is in itself symptomatic of the underlying crisis in management. Furthermore, most of the skills taught in business schools are oriented to companies involved in non-renewable resources and financial services and are not necessarily appropriate for the high technology firms of the 1970s and '80s.

The Economic Council of Canada and the Canadian Federation of Deans of Faculties of Management and Business Administration of Canada recognize the complexities involved in addressing this problem. With these in mind, the consultation, "Managing in the '80s" is not seen as a short-term, transitory conference,

but rather as the beginning of an ongoing project. Its purpose is to lay the blueprints of an undertaking which will continue until 1990.

The participants, numbering between 150 and 225, will include representatives from business and industry, the public service, labour organizations, universities, social institutions, and other selected individuals.

The consultation will be structured around three main topics:

- the challenges and possibilities of the '80s.
- the critical conditions requisite for effective managing and the characteristics of effective managers.
- the critical elements of the next phase of the project.

Canadian Incomes Conference

A Conference on Canadian Incomes, sponsored by the Economic Council of Canada, will be held in Winnipeg, May 10-12, 1979. The purpose is two-fold: to provide a forum for individuals who have been involved in research and/or the development of policies and programs related to incomes issues, to exchange information on research methodologies; and to evaluate the areas of research that require further data development, research effort and policy program evaluation, so that the Council can direct its efforts accordingly.

Research is needed in the incomes field to assist in the reevaluation of social assistance policy, strategies and programs, including their direct costs, effectiveness and equity (who benefits and who bears the financing/tax load).

The conference will be the first attempt to bring together researchers and policy advisors in the field in over a decade.

Approximately 75 people will be invited to the conference. Papers will be given on the following topics:

- Language and Income/Earnings Inequalities.
- Incidence of Taxes.
- Incomes of Women and Female Headed Families.
- Social Security and Income Redistribution.
- Distributional and Intergenerational Aspects of Wealth, etc.

Regulation Reference Report

In its *Preliminary Report* to the First Ministers' Conference¹ the Chairman of the Economic Council outlines the research agenda designed to "diagnose the problems of government regulation, and to offer practical recommendations aimed at improving its effectiveness, reducing its cost, and improving the process by which regulation is conducted." The report stresses the complexity of the general subject of government regulation — at the same time that complaints are being raised that regulation by all levels of government has become more complex, more costly and less effective than it should be, governments are also facing demands for new or more extensive economic regulation.

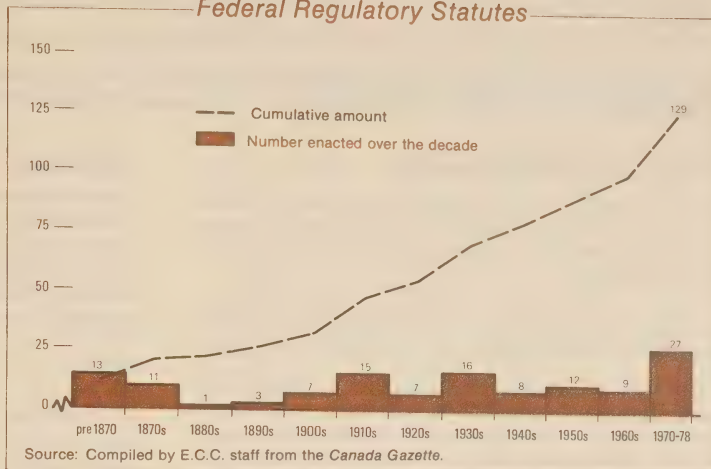
An analysis by the Regulation Reference staff indicates that of the more than 500 federal statutes, 129 could be classified as dealing with economic regulation. As the graph indicates, over one-fifth of this number came into existence in the past eight years — about the same number of regulatory statutes which originated in the previous 30 years. Other periods of growth in federal regulation occurred in the 1870s, 1910-19 and the 1930s.

The research studies are classified into two general types:

(i) "framework studies" which will include studies of the nature, objectives, scope and processes of government regulation, and will highlight the importance of viewing economic regulation as one of a number of techniques that governments may employ to attain public policy objectives; and

(ii) "specific studies", which will receive the greater emphasis in the research program. The purpose of this latter group will be to examine the processes, effectiveness, benefits and costs of government regulation in greater detail by focusing on particular statutes and on particular regulated industries, firms and products. One specific study will attempt to evaluate the costs of compliance (at the level of the firm) with major federal, provincial and local government economic regulation.

Federal Regulatory Statutes



Telecommunications

A study on telecommunications regulation will attempt to determine whether rapid technological change has shifted the natural monopoly boundaries in the telecommunications sectors, and what implications this might have for regulation. The study will also analyze broader policy issues in Canada in relation to other countries: for example, the implications of government regulation of telecommunications for industrial policies and the international competitiveness of the sector. Another issue to be studied in the telecommunications field is that of the productivity of Canadian telephone companies.

Health/Safety/Fairness/Information Regulation

Attention is concentrated on two specific areas. First, "two federal statutes and their provincial counterparts" *Hazardous Products Act* and *Consumer Packaging and Labelling Act* will be analysed. Second, the regulation of occupational health and safety, an area which has attracted much attention in recent times, will also be studied.

Transportation

Since a number of studies on transportation are underway outside the Council, the Council proposes to deal

only with the airline regulation aspect of this sector for the time being. It plans to "carefully assess the performance ... of Canadian airlines and offer practical suggestions for changes in public policy or regulation that might improve performance."

Environmental Protection

The Council proposes a study which will look at the impact of environmental protection legislation in selected industries, probably those of pulp and paper, petroleum refining (and exploration), non-ferrous metal mining and smelting, and coal (mining and as an energy source).

Agriculture Production and Sale

The proposed study in this area would include several case studies of particular agricultural commodities. The commodities "will be chosen to give a representative sample of types of regulatory policies, so as to permit comparative analyses." The study will investigate the efficiency and distributional impacts that different types of regulation have, not only on the primary sector, but also on processors, distributors and consumers.

¹ Chairman, Economic Council of Canada: *Regulation Reference: A Preliminary Report to First Ministers, Part III: Research Agenda of the Regulation Reference*.

PUBLICATIONS OF THE ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

The Annual Review and Consensus Reports reflect the views of Council members unless otherwise stipulated.

Studies reflect the views of the author and not necessarily those of the Economic Council.

The above publications can be obtained through Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, K1A 0S9.

Discussion Papers remain the sole responsibility of the author. They are available in limited number in the language of preparation through the Information Section, Economic Council of Canada, tel. (613) 993-3591.

FIVE DISCUSSION PAPERS

No. 123, Jac-André Boulet, Gilles Grenier, *Health Expenditures in Canada and the Impact of Demographic Changes on Future Government Health Insurance Program Expenditures* (See Page 4).

No. 124, S. Gera, P. Kuhn, *An Econometric Analysis of Residential and Job Location Behaviour in a Metropolitan Area.*

The paper analyses two single equation models designed to explain the residential location and job location behaviour of individuals living in a multi-centered metropolitan area (in this case the Toronto area). The authors find that workers tend to choose their residential area by availability or by preference rather than because of transportation or housing costs.

Job location decisions of primary wage earners are influenced by earnings-maximizing considerations, while secondary earners put more weight on other factors, notably occupation, family size and age.

No. 125, P. Someshwar Rao, *An Econometric Analysis of Labour Productivity in Canadian Industries.*

The major objectives of this paper include the identification of the industries which fall into high, medium and low productivity groups, with special reference to individual manufacturing industries; an analysis of productivity growth and its impact on productivity relatives, over time, by industry; and an identification of the causes of productivity slow-down in the 1970s. Its findings in terms of these objectives are that both productivity and productivity growth rate variations among industries are quite large; that in spite of wide differences in productivity growth, industry productivity relatives have almost remained constant over the periods in question; and that there was no structural break in the '70s.

No. 126, D. B. Brooks, *Economic Impact of Low Energy Growth in Canada: An Initial Analysis.* (See page 1.)

R. Preston, T. Schweitzer, J. Fortin, *Fifteenth Annual Review: Statistical Documentation.*

This paper provides a more detailed tabulation of the results of the medium term simulations developed by the CANDIDE Model I.2M for the Economic Council's *Fifteenth Annual Review*. In addition, the Introduction describes some of the major assumptions regarding the foreign and domestic environments which are incorporated as exogenous inputs in the simulations.

ERRATUM

An error was made in the Table on Page v. of the Insert of the November, 1978 *Bulletin*, "Distribution of the Employed Labour Force by Industry, Canada, 1946 and 1977." The average annual rate of growth of employment in the Goods sector was listed as -2.1 for both the Primary and Secondary sectors: both should, of course, read +2.1.

* * *

Shaping the Future: Canada in the Global Society was the title given to a "Conference and Fair" held on the University of Ottawa campus from August 23rd to August 27th. Six (6) agencies, including the Economic Council of Canada, organized the conference "to ... inform, interest, and excite Canadians about the challenges of the 1980s and beyond". The program was structured around five themes: "Culture, Society and the Individual"; "Governance"; "Science and Technology"; "Business and Labour"; and "The Economy". Among the speakers at the sessions were Thomas Berger, John Crispo, Paul Gérin-Lajoie, David Lewis, Ezra Mishan, Eduard Pestel and Eric Trist. The keynote address was given by Aurelio Peccei, Chairman and Founder of the Club of Rome. A transcript of the proceedings can be ordered from "Shaping the Future", Box 9382, Ottawa Postal Terminal, Ottawa, Canada. Tel.: (613) 238-3804. The cost of a hardcover edition is \$27.50 (Canada); \$24.00 (U.S.). Softcover editions are \$20.00 (Canada); \$17. (U.S.). The cost for institutional buyers is \$40.00. Please include \$3.00 for postage and handling.

BULLETIN

is produced by the INFORMATION SECTION OF THE ECONOMIC COUNCIL OF CANADA and distributed free of charge. **It does not necessarily reflect the views of Council Members.** These articles may be reproduced without special permission. However, a credit would be much appreciated.

If you would like to receive the BULLETIN or to obtain any additional information, please contact:

Barbara Campbell, Editor
Information Section
Economic Council of Canada
P.O. 527
Ottawa, Ontario K1P 5V6
or phone: (613) 993-1894

L'Exposé Annuel et les Rapports de consensus représentent les opinions des membres du Conseil, à moins qu'il n'en soit autrement spécifié.

Les Études à nom d'auteur représentent les opinions de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles des membres du Conseil.

Les publications ci-dessus peuvent être obtenues au Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, K1A 0S9.

Les Documents demeurent la seule responsabilité de leurs auteurs. Ils sont distribués, en nombre restreint et dans la langue de préparation, par la Section Information du Conseil économique du Canada, Tel. (613) 993-3591.

CINQ DOCUMENTS

N° 123, Jac-André Boulet, Gilles Grenier, *Health Expenditures in Canada and the Impact of Demographic Changes on Future Government Health Insurance Program Expenditures* (voir page 4).

N° 124, S. Gera, P. Kuhn, *An Econometric Analysis of Residential and Job Location Behaviour in a Metropolitan Area*.

Dans ce Document, les auteurs analysent deux modèles à

une équation destinés à expliquer les raisons du choix d'un

lieu de résidence et d'un lieu d'emploi par les personnes qui

vivent dans une zone métropolitaine à plusieurs centres d'ar-

faîces (la région de Toronto, en l'occurrence). Les auteurs

constatent que les travailleurs ont tendance à choisir l'empla-

cement de leur résidence en fonction de la disponibilité des

logements ou par préférence plutôt qu'à cause du coût du

transport ou du logement. Les décisions concernant le lieu

du travail des principaux gagne-pain sont influencées par des

considérations de maximisation du revenu, tandis que les

gagne-pain secondaires attachent plus d'importance à d'au-

tre facteurs tels que le genre de travail, la taille de la famille

et l'âge.

N° 125, P. Someshwar Rao, *An Econometric Analysis of Labour Productivity in Canadian Industries*

Dans ce document, l'auteur s'attache surtout à identifier

les industries qui forment les groupes à productivité élevée,

à moyen et faible, en accordant une attention particulière à

certaines industries manufacturières; il analyse la croissance

de la productivité et ses répercussions sur les rapports de

productivité, à la longue, par industrie; et il cerne les causes

du ralentissement de la productivité durant les années 70.

L'auteur conclut que les variations, parmi les industries, tant

sous le rapport de la productivité que sous le rapport du taux

d'accroissement de la productivité, sont assez considérables.

En dépit de la vaste différence dans l'accroissement de la

productivité, les rapports de productivité industrielle sont

demeurés presque constants durant les périodes étudiées et

il n'y a pas eu de rupture structurelle durant les années 70.

N° 126, D. B. Brooks, *Economic Impact of Low Energy Growth in Canada: An Initial Analysis*. (voir page 1).

R. Preston, T. Schweitzer, J. Fortin, *Fifteenth Annual Review: Statistical Documentation*

Ce document fournit des tableaux plus détaillés des résultats

de simulations à moyen terme développées par le modèle

1,2M CANIDE pour le *Quinzième Exposé annuel* du Con-

seil économique. En outre, l'introduction contient une des-

cription des principales hypothèses sur les environnements

étrangers et internes incorporés à titre d'intrants exogènes

aux simulations.

ERRATUM

Une erreur s'est glissée dans le Tableau de la page V de

l'intercalaire du *Bulletin* de novembre 1978, «Répartition de

la main-d'oeuvre selon les industries, Canada, 1946 et 1977.»

Le taux annuel moyen de croissance, dans le secteur des

secteurs primaires que pour les secondaires. Evidemment le

taux devrait être de +2,1 dans les deux cas.

Une conférence-festival ayant pour titre *Façonner l'avenir :*

Le Canada dans une société universelle, a eu lieu à l'Uni-

versité d'Ottawa du 23 au 27 août. Elle a été organisée

conjointement par six organismes, au nombre desquels le

Conseil économique du Canada, afin d'informer, intéresser

et sensibiliser les Canadiens à propos des défis des années

1980 et au-delà. Le programme avait été élaboré à partir de

cinq thèmes : «Culture, société et individu», «Action de gou-

vernement», «Science et technologie», «Affaires et travail»,

et «L'économie». MM. Thomas Berger, John Crispo, Paul

Gérin-Lajoie, David Lewis, Ezra Mishan, Edward Pestel et Eric

Trist étaient au nombre des orateurs qu'on a pu entendre aux

diverses sessions. L'allocation principale a été prononcée par

M. Aurelio Peccei, président et fondateur du Club de Rome.

On peut se procurer un exemplaire des délibérations de la

conférence en s'adressant à : «Façonner l'avenir», Boîte pos-

tale 9382, Terminals postal d'Ottawa, Ottawa, Canada.

Tél. : (613) 238-3804. Le coût d'une reliure cartonnée est de

\$27,50 (Canada); \$24,00 (É.-U.). L'édition brochée se vend

\$20,00 l'exemplaire (Canada); \$17,00 (É.-U.). Le coût aux

institutions est de \$40,00. Prière d'ajouter \$3,00 pour les

frais d'expédition.

BULLETIN

est réalisé par la Section Information du Conseil Econo-

mique du Canada et est distribué gratuitement. Il n'ex-

prime pas nécessairement l'opinion des membres du

Conseil. Les informations et articles qu'il contient peu-

vent être reproduits sans autorisation. Toutefois, une

mention de la source serait fort appréciée.

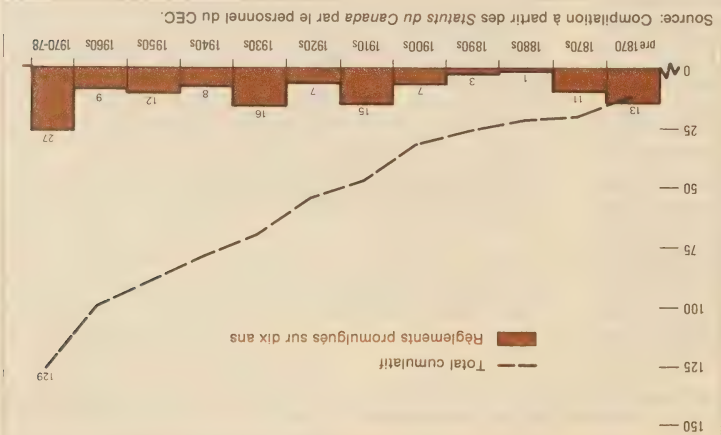
Pour recevoir le BULLETIN, ou pour tout renseigne-

ment supplémentaire, s'adresser à :

Barbara Campbell, Rédactrice
Section Information
Conseil économique du Canada
Case postale 527
Ottawa (Ontario) K1P 5V6
ou composer : (613) 993-1894

La présidente du Conseil fait rapport aux Premiers ministres

Le volume de la réglementation fédérale



Source: Compilation à partir des Statuts du Canada par le personnel du CEC.

politique ou la réglementation publique, dans le but d'améliorer la performance».

Environnement

Le Conseil se propose de faire une étude qui étudiera les répercussions de la réglementation relative à la protection de l'environnement sur certaines industries particulières, probablement celles des pâtes et papier, des raffineries de pétrole (et de l'exploration), des mines et des fonderies de métaux non ferreux, et du charbon (tant du point de vue de l'industrie minière que comme source d'énergie).

Produits agricoles

Le Conseil se propose de faire plusieurs études de cas pour des produits agricoles particuliers. Les produits «seront choisis de façon à donner un échantillon représentatif des genres de politiques réglementaires, ce qui permettra d'effectuer des analyses comparatives». L'étude examinera les effets de différents genres de réglementation sur l'efficacité et la distribution non seulement dans le secteur primaire, mais aussi au niveau des fabricants, des distributeurs et des consommateurs.

1 La Présidente, Conseil économique du Canada : Mandat sur la réglementation — Rapport préliminaire aux premiers ministres, Partie III : Programme de recherche.

études tentera d'évaluer les coûts (au niveau de l'entreprise) de l'observation de la réglementation économique des paliers fédéral, provinciaux et municipaux.

Une étude de la réglementation des télécommunications tentera de déterminer si l'évolution rapide de la technologie a déplacé les limites du monopole naturel du secteur, et, si oui, quelles en sont les conséquences pour cette réglementation. L'étude comprendra aussi une évaluation des grands problèmes auxquels font face les politiques canadiennes par rapport à celles d'autres pays : par exemple, les effets de la réglementation publique des télécommunications sur les politiques industrielles et sur la compétitivité internationale du secteur. Une autre question qui sera étudiée dans le domaine des télécommunications est celle de la productivité des compagnies de téléphone canadiennes.

Transports

Puisqu'un certain nombre d'études sur les transports ont été entreprises dans le domaine des télécommunications, ce qui permettra d'effectuer des analyses comparatives». L'étude examinera les effets de différents genres de réglementation sur l'efficacité et la distribution non seulement dans le secteur primaire, mais aussi au niveau des fabricants, des distributeurs et des consommateurs.

Dans un rapport préliminaire présentée à la conférence des premiers ministres, la présidente du Conseil économique donne les grandes lignes du programme de recherche établi afin de «diagnostiquer les problèmes que pose la réglementation publique, et d'offrir des recommandations pratiques en vue d'en accroître l'efficacité, d'en réduire le coût, et d'en améliorer le processus d'application». Le sujet : alors que certains se plaignent de ce que la réglementation, à tous les paliers de gouvernement, soit devenue plus complexe, plus coûteuse, et moins efficace qu'elle devrait l'être, les gouvernements sont saisis de demandes les pressant d'adapter des règlements économiques plus nombreux ou plus étendus.

Une analyse par le personnel chargé du mandat sur la réglementation a révélé que 129 des quelque 500 lois fédérales peuvent être classifiées comme réglementant des activités économiques. Comme l'indique le graphique, plus du cinquième de cette réglementation économique a été établi au cours des huit dernières années — environ le même nombre de lois qu'au cours des 30 années antérieures. D'autres périodes de croissance dans le domaine de la réglementation fédérale ont eu lieu dans les années 1870, entre 1910 et 1919 et dans les années 30.

Le Conseil prévoit entreprendre deux grands types de recherche : (i) les «études-cadres» qui examineront la nature, les objectifs, la portée et les mécanismes de la réglementation publique et montreront combien il est important pour le gouvernement de considérer la réglementation économique comme un des moyens dont il dispose pour atteindre ses objectifs et ; (ii) les «études particulières» sur lesquelles le programme de recherche pour examiner de façon plus détaillée les mécanismes, l'efficacité, les avantages et les coûts de la réglementation publique, en se concentrant sur des lois particulières et sur certains produits, entreprises et industries réglementées. Une de ces

Une consultation parrainée par le Conseil

La gestion dans les années '80

par conséquent, d'en refuser des milliers.

Le fait que les universités hésitent à

retirer des fonds des programmes d'étude en arts et en sciences — où pourtant, les inscriptions diminuent

— pour les consacrer aux études en administration, est en soi un symptôme de la crise qui touche ce même

domaine. En outre, la plupart des cours donnés dans les écoles d'administration sont orientés vers les entreprises engagées dans l'exploitation

vers les institutions financières; ils ne répondent pas vraiment au besoin de formation d'administrateurs pour les

entreprises de haute technologie des années 70 et 80.

Le Conseil économique du Canada rejoint l'option d'un nombre croissant de Canadiens qui estiment que

l'avenir du Canada, comme nation forte et prospère, est loin d'être assuré. La longue liste de problèmes

auxquels nous faisons face, ceux de notre balance des paiements, des

déficits des gouvernements, du nombre de jours de travail perdus en

raison des grèves, ainsi que des changements inévitables à prévoir

dans notre environnement socio-économique et culturel, au Canada

comme dans tout le monde occidental, pourraient menacer autant le

niveau que la qualité de la vie au Canada.

Ainsi, au moment où une bonne gestion est devenue essentielle, les

Canadiens, dans un grand nombre de domaines — dans leur propre foyer,

dans les hôpitaux, les universités, les églises, les syndicats, les affaires et le

gouvernement — ne montrent pas la compétence qu'il faut.

Un bon nombre des problèmes

économiques du Canada pourraient

venir d'un certain manque d'entrepre-

neurship et de compétence dans le

domaine de la gestion. Une plus

grande prise de conscience de cette

situation nationale, prévu pour le

mois d'octobre 1979, et qui sera par-

raîné par le Conseil économique du

Canada et la Fédération canadienne

d'administration du Canada. Cette

rencontre, qui a pour titre «La gestion

dans les années 80» marquera le

début d'un projet visant à améliorer,

au cours de la prochaine décennie, la

gestion de nos entreprises, aussi que

la formation qui est dispensée dans

nos universités.

L'idée qui a conduit à ce projet

rejoint l'option d'un nombre croissant de Canadiens qui estiment que

l'avenir du Canada, comme nation forte et prospère, est loin d'être

assuré. La longue liste de problèmes

auxquels nous faisons face, ceux de notre balance des paiements, des

déficits des gouvernements, du

nombre de jours de travail perdus en

raison des grèves, ainsi que des

changements inévitables à prévoir

dans notre environnement socio-éco-

nomique du Canada, aura lieu à Winnipeg, du 10 au 12 mai 1979. Elle vise un

doublé but : d'abord, permettre l'échange de renseignements sur les méthodes

de recherche, les sources de données (et les lacunes), et les résultats tirés de

l'analyse de programmes expérimentaux, entre les personnes qui participent à

la recherche ou à l'élaboration de politiques ou de programmes relatifs aux

revenus; et, deuxièmement, décider quels sont les domaines de recherche qui

nécessitent de nouvelles sources de données, des travaux plus poussés et une

évaluation des politiques ou programmes afin que, les enseignements recueillis,

le Conseil puisse mieux orienter ses travaux futurs.

De nouvelles recherches sont devenues nécessaires dans le domaine des

revenus afin d'aider à la réévaluation des politiques, stratégies et programmes

d'aide sociale, y compris leurs coûts directs, leur efficacité et leur équité (qui

bénéficie de l'aide et qui en supporte les frais ?).

Cette conférence sera la première depuis plus d'une décennie à réunir les

chercheurs et les conseillers politiques en ce domaine.

Environ 75 personnes ont été invitées à la conférence. Des documents

seront distribués sur les sujets suivants :

— La langue et les inégalités du revenu ou de la rémunération.

— L'incidence de l'impôt.

— Les revenus des femmes et des familles dirigées par une femme.

— La sécurité sociale et la répartition du revenu, etc.

des prochaines étapes du projet.

— Les éléments les plus importants

caractéristiques de l'administrateur

efficace;

— Les qualités essentielles et les

caractéristiques de l'administrateur

efficace;

Les mouvements de population dans la région de Toronto

recensement en 63 zones d'urbainisme (dont 53 concordent avec celles du district métropolitain de Toronto). Se fondant sur une analyse détaillée des schémas de déplacement, entre les lieux d'emploi et les lieux de résidence dans ces zones, ils présentent en conclusion cinq observations :

- « La région métropolitaine de recensement de Toronto se caractérise par



Chaque jour les Canadiens parcourent 5,360 fois le tour du monde.

- Le centre des affaires est un important « employeur » pour les gens de toute la région. Si l'on tient compte aussi des trois zones de travail qui lui sont adjacentes, ils attirent ensemble des travailleurs de presque toutes les zones et de toutes les directions. Toutefois, à mesure que le centre de travail se déplace vers la périphérie, il a tendance à attirer les travailleurs qui demeurent à proximité, de sorte que la distance moyenne à parcourir est généralement plus courte.

- Les gens essaieraient, semble-t-il, de se trouver un emploi assez près de leur résidence, si la chose est possible. Ainsi, les travailleurs des trois municipalités de banlieue et des secteurs périphériques n'acceptent probablement pas un emploi dans le district central s'ils ont la possibilité de travailler plus près de chez eux. Quelle que soit la distance à parcourir pour se rendre dans le centre des affaires, le flot des banlieusards vers le district central provient beaucoup plus de l'Est — où il y a peu d'emplois disponibles — que du Nord et de l'Ouest.

- Les schémas de transport vers le lieu de travail n'assurent pas des liens très forts entre les divers districts de la région métropolitaine. Même si l'afflux de travailleurs vers le centre des affaires et la zone qui l'entoure représente une importante force d'intégration dans le système urbain, il n'y a que très peu de déplacements à l'intérieur du centre des affaires. En fait, celui-ci constitue une importante barrière entre l'est et l'ouest de la région métropolitaine. Et cette séparation est accentuée par la tendance des résidents des secteurs périphériques à se trouver un emploi près de leur résidence.

1 S. Gera, G. Betcherman, D. Paproski, « Local Patterns and Commuting Flows: A Study of the Toronto CMA », Conseil Économique du Canada, Document n° 120.

Les Canadiens parcourent chaque jour plus de 134 millions de milles pour aller au travail et en revenir. Leurs schémas de déplacement sont déterminés par les caractéristiques physiques et socio-économiques de la région urbaine où ils vivent. Dans un récent document¹, trois économistes du Conseil, S. Gera, G. Betcherman et D. Paproski, analysent la structure de la région métropolitaine de recensement de Toronto et examinent en particulier les divers façons dont les zones sont interrelées selon les déplacements de milliers de gens pour aller au travail et en revenir.

La région de Toronto se compose de trois municipalités centrales (Toronto, York et East York), de trois municipalités de banlieue (Etobicoke, North York et Scarborough), et des secteurs périphériques du Nord, de l'Est et de l'Ouest. La tendance vers la décentralisation de la population des régions urbaines, qu'a fait voir le recensement de 1971, était particulièrement évidente dans la zone métropolitaine de Toronto elle-même, et le taux d'accroissement démographique était encore plus élevé dans les districts plus éloignés. En outre, de 1956 à 1970, le nombre d'emplois a augmenté trente fois plus dans les municipalités de banlieue que dans les trois municipalités centrales. En conséquence, les auteurs estiment que « si, jusqu'à environ 1950, la structure typique des villes se caractérisait par une concentration très forte des emplois dans le noyau central, l'application de cette hypothèse classique à une zone urbaine fortement industrialisée, comme l'est aujourd'hui Toronto, est pour le moins contestable ».

C'est pourquoi S. Gera, G. Betcherman et D. Paproski ont décidé de ne pas s'en tenir, dans leurs recherches, à un seul centre de travail. Selon eux, il faut considérer la région métropolitaine de Toronto « comme un système urbain comprenant plusieurs centres de travail, dont l'un est « le centre des affaires ». Ils définissent les autres centres de travail comme étant des « régions secondaires de travail ».

de nombreux centres de travail et dist- tricts résidentiels, ainsi que par une structure complexe de schémas de déplacement ».

- Quatre travailleurs sur cinq, dans la région métropolitaine de Toronto, doivent quitter leur zone de résidence pour se rendre à leur travail. Cela s'explique certainement, en grande partie, par des différences dans la répartition des lieux de résidence et des lieux d'emploi. Il est intéressant de constater, cependant, que les zones qui offrent beaucoup de possi-

Contrairement à une opinion largement répandue

Les coûts de la santé restent modérés

C'est dire que les coûts des soins médicaux, pendant cette période, ne se sont pas accrues à un rythme plus rapide que l'économie ne pouvait le permettre.

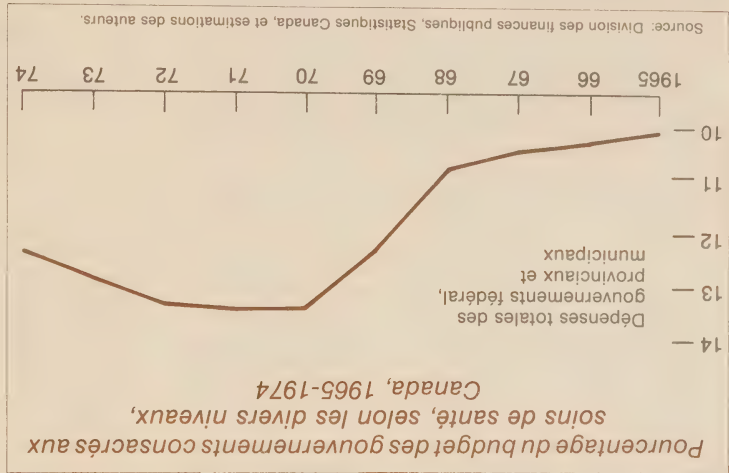
De plus, la proportion des dépenses entraînées par les soins médicaux a diminué lentement et de façon continue depuis 1972.

On peut donc conclure que l'intervention importante des gouvernements dans le secteur de la santé n'a pas entraîné une croissance excessive de leurs affectations budgétaires dans ce domaine.

Si l'on compare la situation au pays à celle des États-Unis, il devient évident que le coût des soins médicaux n'est pas aussi élevé qu'une foule de gens semblent le croire. Aux États-Unis, ces coûts ne cessent de s'accroître relativement au PNB; ils ont atteint 8,6 % en 1976, alors qu'ils s'étaient stabilisés à 6,8 % au Canada.

De l'avis de deux économistes du Conseil, le coût des soins médicaux au cours des dernières années n'a pas augmenté à un rythme excessif. Dans leur analyse des tendances récentes dans le domaine des soins de santé, publiée dans la collection «Documents», Jac-André Bouliet et Gilles Grenier constatent qu'à ce chapitre, le Canada se compare favorablement aux États-Unis et aux autres pays membres de l'O.C.D.E. Cependant, ils soutiennent qu'une amélioration de l'efficacité des services dans le secteur de la santé permettrait de réduire encore davantage les dépenses.

Dans le chapitre II de ce Document, les auteurs montrent qu'un taux de croissance réel du PNB de seulement 2 % permettrait d'absorber les pressions démographiques qui s'exercent



ront sur les dépenses en matière de santé assurées par les gouvernements.

Entre 1960 et 1970, le coût global des soins de la santé, en pourcentage du PNB, est passé de 5,6 % à 7,1 %, reflétant, en partie, la décision de mettre les services de soins médicaux à la portée des gens qui ne pouvaient antérieurement se les offrir. Par contre, de 1970 à 1976, ces coûts, en proportion du PNB toujours, se sont stabilisés, s'établissant à 7,1 % en 1975, et à environ 6,8 % en 1976.

Pour tant, un grand nombre de gens sont d'avis qu'il serait possible de réaliser certaines économies dans le domaine des soins médicaux, et les gouvernements s'efforcent de restreindre la croissance de leurs dépenses. Les auteurs croient aussi qu'il serait possible d'utiliser plus efficacement les ressources. Leur étude porte sur les problèmes de financement du secteur de la santé et du secteur public, et sur l'influence des changements démographiques et des habitudes de consommation.

1 Jac-André Bouliet et Gilles Grenier: *Health Expenditures in Canada and the Impact of Demographic Changes on Future Government Health Expenditures*, Conseil économique du Canada, Document N° 123.

Un des facteurs les plus déterminants des besoins d'ordre physiologique d'une population est celui de l'âge. Ce facteur est d'autant plus important que l'on prévoit le vieillissement de la population canadienne, de sorte que la composition de la demande en soins de santé va se transformer. En 1976, une personne sur 12 avait 65 ans ou plus. Or, cette proportion pourrait être portée à 1 sur 8 d'ici l'an 2001. Des frais additionnels considérables pourraient s'ensuivre, si les établissements hospitaliers actuels s'avéraient insuffisants pour satisfaire la demande.

Un des facteurs les plus déterminants des besoins d'ordre physiologique d'une population est celui de l'âge. Ce facteur est d'autant plus important que l'on prévoit le vieillissement de la population canadienne, de sorte que la composition de la demande en soins de santé va se transformer. En 1976, une personne sur 12 avait 65 ans ou plus. Or, cette proportion pourrait être portée à 1 sur 8 d'ici l'an 2001. Des frais additionnels considérables pourraient s'ensuivre, si les établissements hospitaliers actuels s'avéraient insuffisants pour satisfaire la demande.

Le problème principal dans l'allocation des ressources au secteur de la santé provient de ce que le consommateur considère les soins médicaux comme un droit, qu'il ne défraye pas directement et dont, souvent, il ne connaît même pas la valeur monétaire. Comme conséquence, il a tendance à se prévaloir de ces services plus que de raison. Les auteurs croient que pour rendre les consommateurs plus conscients des dépenses financières des services de santé assurés par les gouvernements, les organismes appropriés pourraient envoyer aux consommateurs un relevé annuel des dépenses encourues. Également, par le truchement des moyens d'information, les gouvernements pourraient sensibiliser les citoyens au fait que les soins médicaux ne sont pas vraiment «gratuits».

Il se peut que les gouvernements affectent des ressources à d'autres domaines pour la simple raison que les dépenses de ce secteur augmentent déjà à peu près au même rythme que le PNB, tandis que la croissance de la productivité ralentit. Aussi, une large part des ressources nationales au secteur de la santé simplement pour maintenir la qualité et la disponibilité des soins. Les auteurs proposent plusieurs moyens pour atteindre à une plus grande efficacité sans négliger la qualité des soins médicaux.

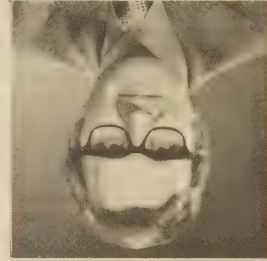
Les dépenses budgétaires demeurent considérables

Les membres du Conseil parlent...

M. Raymond Primeau, de Montréal, membre du Conseil depuis 1973, et Henry Rhude, de la Nouvelle-Écosse, un nouveau membre de cette année, se sont dit sérieusement préoccupés par l'ampleur des déficits gouvernementaux.

M. Primeau, professeur d'économie et de financement d'entreprises à l'École Polytechnique, Université de Montréal, craint que vers 1980, on assiste au Canada à une nouvelle recrudescence de l'inflation. Il fonde ses appréhensions sur le danger que de nouvelles hausses de prix en 1979 ne nous entraînent le mouvement syndical à durcir ses positions. Il estime que les industries devront faire preuve de modération dans les hausses de prix qu'ils décrètent sur les biens et services qu'ils produisent. Le premier objet de ses préoccupations demeure toutefois les déficits énormes qui existent à tous les paliers de gouvernement. Alors que M. Primeau, qui est également président de la Fondation québécoise d'éducation économique, estime que le gouvernement fédéral est le principal responsable en ce domaine, il n'insiste pas moins pour que tous les paliers de gouvernement assurent un meilleur contrôle de leurs dépenses. Il est d'avis que «les Canadiens sont encore beaucoup trop indifférents face aux immenses déficits de leurs gouvernements».

Selon M. Primeau, le Centre d'étude de l'inflation et de la production pourrait jouer un rôle important pour éveiller les Canadiens et les mettre en garde contre les problèmes qui les guettent encore. Sans vouloir paraître pessimiste, le membre du Conseil soutient d'ailleurs que la situation au Canada demeure sérieuse: le taux de croissance, en 1978, demeurera inférieur au potentiel de l'économie et nettement en-deçà de la moyenne enregistrée au cours des deux dernières décennies. Le Canada, comme d'autres pays industrialisés, fait face au problème désormais classique de la «stagnation».



«Les Canadiens restent trop indifférents aux déficits de leurs gouvernements.»

Ses préoccupations au sujet de l'ampleur des dépenses publiques sont partagées sur M. Rhude. Le président et directeur général de la Central and Eastern Trust Company, de Halifax, déclare de façon non équivoque que «le gouvernement doit reprendre le contrôle de ses dépenses et, à cette fin, doit restreindre ses activités». Il admet que, dans tout programme de restriction, les gouvernements doivent avoir une liste de priorités, de façon à éviter de gêner outre mesure les régions économiquement désavantagées ou le chômage est élevé, comme les provinces de l'Atlantique. Par ailleurs, le

«Le gouvernement doit reprendre le contrôle de ses dépenses.»



En ce qui concerne la région de l'Atlantique en particulier, M. Rhude approuve l'appui que le Conseil a donné au libre-échange avec les États-Unis. Le membre du Conseil — qui

membre du Conseil estime que toutes les régions du pays bénéficieraient actuellement «d'une politique publique de restriction des dépenses... et d'une réduction de l'intrusion gouvernementale dans l'économie».

est aussi président ou directeur d'un certain nombre d'entreprises en Nouvelle-Écosse, y compris la National Sea Products Ltd, Sobey's Stores Ltd, et Atlantic Shopping Centres Ltd — estime que la situation idéale, c'est-à-dire celle où toutes les barrières tarifaires existantes seraient éliminées, permettrait à la région de l'Atlantique d'importer des biens à des prix beaucoup plus avantageux que les prix qu'elle doit payer actuellement pour l'achat de produits en provenance de l'Ontario et du Québec. Par ailleurs, les industries des provinces Maritimes n'auraient pas à souffrir de la concurrence sous un régime de libre-échange étant donné que, de l'avis du membre du Conseil, «nous avons un type d'industries qui n'a pas besoin de protection».

M. Rhude et Primeau sont tous deux d'avis que les membres du Conseil devraient représenter davantage les diverses régions du pays. Ils affirment tous deux que l'Est du Canada, qui compte seulement deux membres au regard de huit dans l'Ouest, huit de l'Ontario et six du Québec, est sérieusement sous-représenté. M. Primeau souligne que «dans un pays aux régions si diversifiées, la représentation géographique doit être assez bien équilibrée». Il suggère que le nombre de membres francophones soit augmenté — il y en a actuellement quatre sur un total de 25 — sans que l'on se restreigne nécessairement aux seuls francophones du Québec. Autant il trouve naturel que la représentation québécoise inclut quelques anglophones (des six membres québécois actuels, deux sont anglophones), autant il devrait aller de soi que des régions comme celles du Nouveau-Brunswick ou de l'Ontario alimentent le contingent francophone du Conseil.

La région de l'Atlantique étant très diversifiée, il est difficile, selon M. Rhude, pour un membre d'une province de l'Atlantique particulière, de représenter le point de vue des autres provinces. Il est surprenant, selon lui, que Terre-Neuve, à plusieurs égards très différente de ses voisines, ne soit pas représentée au Conseil.

La situation commerciale canadienne Sur la voie d'un rétablissement

interne ainsi que des échanges, et ont contribué à la détérioration continue du compte courant de la balance canadienne des paiements. Les intérêts et dividendes versés aux non-résidents ont atteint 4,3 milliards de dollars en 1977, et plus des deux tiers de ce montant étaient constitués d'intérêts payés sur des emprunts de portefeuille. Dans l'ensemble, le déficit au compte des services, formé surtout des paiements pour le service de la dette et des dépenses nettes au compte du tourisme seront probablement de l'ordre de 8 milliards de dollars en 1978, soit environ 3% du PNB.

Même si elle représente moins de la moitié des engagements bruts du Canada envers l'étranger, la dette du direct est source d'inquiétude pour certains Canadiens. La valeur comptable des investissements directs s'établit actuellement à plus de 45 milliards de dollars, dont les quatre cinquièmes environ sont détenus par des résidents américains. D'après des données récentes, l'emprunt étranger sur l'économie canadienne se serait stabilisée. Ce qui importe maintenant, ce n'est pas le nombre de filiales, mais bien leur mode de fonctionnement. Elles exportent relativement moins et achètent beaucoup plus de matières industrielles à l'étranger du Canada que les entreprises canadiennes. Elles consacrent aussi moins d'argent aux activités de développement au Canada. De plus, comme elles peuvent obtenir, plutôt à bon compte, des services de leur société mère, elles jouissent d'un avantage considérable sur leurs rivaux canadiens. Les entreprises étrangères font généralement plus de profits, car elles sont souvent de plus grande taille et ont un coefficient de capital et une productivité du travail plus élevées que les entreprises canadiennes.

Les négociations actuelles du GATT portent sur des questions de marché global et, si elles s'avèrent un succès, elles pourraient bien devenir l'un des facteurs les plus importants dans l'évolution de l'environnement international au cours des années 80. Ce national a négocié actuellement une réduction moyenne pondérée de 40 % des tarifs douaniers.

sants pour compenser l'écart des augmentations de salaires entre le Canada et les États-Unis. Le taux annuel moyen d'augmentation des salaires entre 1972 et 1977 a été de 11,7% au Canada et de 8,5% aux États-Unis.

L'endettement net du Canada envers l'étranger a fortement augmenté. Notre pays a fait face à cet accroissement, mais c'est là une dette qu'il devra rembourser à même les revenus futurs. Les déficits traditionnels au compte courant ont été en grande partie financés par des emprunts à long terme à l'étranger. Les placements de portefeuille, surtout sous forme de nouvelles émissions de titres canadiens, sont devenus une importante source de capitaux à long terme, au cours de la présente décennie. Depuis 1973, les titres étrangers ont constamment dépassé les investissements directs au Canada. Les nouveaux titres vendus à l'étranger par les provinces, les municipalités et les sociétés ont atteint un niveau sans précédent en 1976 et 1977. Cette augmentation exceptionnelle s'explique par les déficits budgétaires importants du gouvernement fédéral et des provinces, ainsi que par l'élargissement de l'écart entre les taux d'intérêt canadiens et américains. Les emprunts considérables de capitaux étrangers à long terme ont retardé la dépréciation du dollar canadien et l'adaptation nécessaire de l'activité économique

La balance commerciale du Canada s'améliore une fois de plus après une période de détérioration, grâce à un excédent confortable au compte des marchandises. Néanmoins, l'industrie canadienne doit continuer d'accroître son efficacité et sa position concurrentielle, particulièrement dans le contexte des mouvements de capitaux à long terme, des négociations du GATT ainsi que des importants changements qui se font jour sur le plan international. Voilà l'essentiel de l'Exposé annuel du Conseil économique, chapitre portant sur « Le commerce et les investissements étrangers. »

La croissance des exportations a dépassé, en volume, celle des importations en 1976 et en 1977. Au début, elle s'est appuyée sur la forte reprise de l'économie américaine qui suivit la récession de 1975, et, plus tard, sur la dépréciation du dollar canadien. Comme d'habitude, le commerce des produits primaires — produits agricoles, poisson, produits minéraux et forestiers — s'est soldé par un important excédent. Pour leur part, les échanges de produits manufacturés ont encore une fois été très déficitaires mais, dans ce secteur, l'expansion des industries basées sur l'exploitation des ressources s'est poursuivie, comme c'est le cas depuis le milieu des années 60. Du point de vue des coûts, cependant, la performance du Canada n'est pas très bonne, du moins en partie parce que les gains de productivité n'ont pas été suffi-

Indicateurs du commerce canadien, 1971-1977

Rapport exportations/importations (base 100 en 1971)	Importations canadiennes en %	Exportations canadiennes en %	Valeurs Prix	moyennes mondiales ¹	l'achat de biens ¹
1971	100	100	100	100	100
1972	94	95	101	95	5,33
1973	89	96	107	96	5,10
1974	78	90	115	84	4,08
1975	76	84	110	89	3,84
1976	79	112	107	89	4,07
1977	86	92	107	92	3,91
					31,6

¹ Calculs effectués à partir de données exprimées en dollars courants.
Source: Données de Statistique Canada; Nations Unies, *Bulletin mensuel de statistique*; Revue de la Banque du Canada, et banque de données du modèle CANPIDE.

Un scénario conservatiste

— Une meilleure isolation thermique des maisons existantes afin de réduire la consommation d'énergie pour le chauffage.

Cette mesure permettrait d'économiser beaucoup d'énergie. L'augmentation de l'emploi serait considérable, mais une seule fois, et il y aurait une perte annuelle légère à cause de l'augmentation de la production d'énergie.

— Armériorisation des méthodes d'isolation thermique des nouvelles maisons, afin de réduire la consommation d'énergie pour le chauffage. Des normes d'isolation plus exigeantes engendreraient d'importants bénéfices, créeraient de nombreux emplois et permettrait une grande économie d'énergie.

Dans une des simulations qu'il étudie, l'auteur considère la proposition selon laquelle : « à mesure que les consommateurs dépensent l'argent qu'ils ont économisé à l'aide des moyens de conservation de l'énergie, l'économie initiale d'énergie diminue ». L'auteur découvre que de telles dépenses, au contraire, favorisent l'emploi et ne réduisent que peu l'économie initiale d'énergie.

A partir de simulations à long terme qui prévoient une croissance légèrement négative de la consommation d'énergie, et en prenant comme modèle l'année 2025, M. Brooks met au point « un schéma cohérent de l'économie canadienne... de 60 % du rapport de la consommation d'énergie au P.N.B. ». Il estime que les perturbations dans l'industrie ne semblent pas sérieuses, mais que l'industrie de la construction et le secteur énergétique « pourraient faire l'objet d'une forte compression ». Selon l'auteur, en l'an 2025, la structure industrielle sera beaucoup plus efficace par rapport au capital et à l'énergie ».



A NOTER

- Une entrevue avec les membres du Conseil, M.M. Raymond Primeau et Henry Rhude... p. 3.
- Les dépenses en soins de santé au Canada... p. 4.
- Une consultation nationale sur « La gestion dans les années 80 »... p. 6

¹ D.B. Brooks, *Economic Impact of Low Energy Growth in Canada: An Initial Analysis*, Economic Council of Canada, Discussion Paper No. 126

Si l'on en croit D. B. Brooks,¹ la mise en oeuvre de programmes de conservation d'énergie sera plus profitable au Canada, à court et à long termes, que des investissements équivalents dans de nouvelles installations de production d'énergie.

Du point de vue des politiques en cause, M. Brooks affirme que le gouvernement semble viser un objectif de près de 2 % pour la croissance de la consommation, mais ne manifeste « aucun signe tendant à montrer qu'il appuie fermement un programme de conservation ». M. Brooks attribue cette hésitation en partie aux « inquiétudes économiques » que pourraient faire naître les effets de ces mesures sur la demande de travail, les groupes à faible revenu, l'inflation, la balance des paiements et la position concurrentielle de l'industrie canadienne.

Toutefois, l'auteur constate que l'incidence des mesures de conservation de l'énergie est en général positive. Elles conduisent dans l'ensemble, à court et à moyen termes, à une augmentation de la demande de travail et à une baisse de la demande de capital. En outre, « la simulation d'une faible croissance de l'énergie à long terme montre que l'économie canadienne peut s'adapter aux changements nécessaires tout en maintenant une croissance raisonnable de la production, de l'emploi et des revenus, sans imposer aux ménages canadiens d'importantes modifications de leur mode de vie ».

Afin de décrire certaines relations à court terme entre la consommation d'énergie et l'économie canadienne, et en particulier les relations d'arbitrage qui existent entre l'emploi et l'énergie, l'auteur analyse quatre simulations :

— améliorer le rendement des automobiles afin de réduire l'énergie consommée pour leur fabrication et leur utilisation.

Il est possible de diminuer la consommation d'énergie en réduisant le poids et les dimensions des automobiles et en remplaçant les matériaux lourds par d'autres plus légers. Cela permettrait d'alléger l'économie d'investissement à la fois du capital et des dépenses globales sur l'emploi dans l'industrie de l'automobile, mais leurs effets se feraient sentir surtout dans l'industrie pétrolière qui fonctionnerait au ralenti.

— Le recours à l'autobus plutôt qu'à l'automobile pour se rendre au travail et en revenir, comme moyen d'épargner l'essence.

Ce changement d'attitude devrait se révéler fortement créateur d'emplois mais les économies d'énergie seraient peu importantes.

THE POLITICAL ECONOMY OF CONFEDERATION

ISSN 0702-6633

Following a decision by its members in June 1978, the Economic Council of Canada, in association with the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University, decided to make its contribution to the debate on Confederation by assembling a group of 60 individuals from all walks of life and all regions of Canada to discuss a series of research studies. The analyses and conclusions presented in these studies were the responsibility of the authors and did not represent the views of the Economic Council of Canada.

This workshop at Kingston, on "The Political Economy of Confederation", and the summary of the proceedings published afterwards, present for consideration a series of documents dealing in turn with the economy, history, and political science. This varied range of issues discussed during the workshop made it possible to provide better answers to questions raised by those Canadians for whom the current debate is based not only on economic data but also on other elements such as language, culture, the workings of political institutions, etc.

Institutional Crisis

Two Queen's University professors, Jeff Evenson and Richard Simeon, stressed that, "We need to be clear about what the crisis (of Canadian federalism) is and, especially, what it is *not*. Most important it is *not* a crisis of the fundamental social and economic order of Canadian society. It is a political crisis — a crisis of governmental institutions."

Evenson and Simeon thus attribute the failure of the Constitution to two basic elements.

The first, in their opinion, is the inability of the central government's institutions to represent and develop an efficient policy to meet regional aspirations. It is the inability of Parliament, the Cabinet, the bureaucracy and the political parties to constitute a forum to represent and reconcile the various regional interests.

The second element responsible for the constitutional failure is the inability of the mechanisms for federal-provincial relations to reconcile regional and national aspirations with federal and provincial interests.

Economic Implications

The series of economic studies presented at Kingston were based on two scenarios: federalism and separation. These studies attempted to evaluate the degree of control exerted by each of the four economic variables that determine in large part the share of economic sovereignty or independence that a province or country possesses. These four variables are the tax and expenditure system, external trade, the monetary system and the agreements regulating the mobility of factors of production.

One study, for example, determined for each of the ten provinces the "price" of fiscal autonomy. Another proposed a model for computing the costs and benefits of the Canadian customs union as it exists under the present system.

Another document attempted to measure the extent of losses of jobs and the gains achieved by consumers in each of the provinces if the government eliminated the tariff protection now enjoyed by their industry. Two

studies were not, strictly speaking, a comparative evaluation of the two scenarios used, federalism and separation. Instead, they conduct a careful examination of the effectiveness of the present system, and propose a series of improvements in the management of the federal government's fiscal and economic policies in the fight against regional disparities.

Imperfect Picture of Reality

However, as the Chairman of the Council stressed at the opening of the Kingston Workshop, although the economic analyses presented were carefully conducted by professional economists skilled in quantitative methods, they must be taken as highly imperfect representations of reality. Some of the relevant facts cannot be uncovered by the current tools of economic analysis, powerful though they be.

The Chairman referred to what Maynard Keynes called "the animal spirits" of entrepreneurs and to the unpredictability of human reactions in crisis. These could play a key and not precisely analysable economic role in the event of separation. If capital was withdrawn in large amounts from Quebec by businessmen and others, the impact of employment and income in Quebec — and indeed in the rest of Canada — could be more significant than any economic factor analysed at the workshop. Equally, if independence liberated a spirit of dynamic co-operation within Quebec, as some Péquistes have argued, that could also be of dominating importance. Ostry's point was that there are dynamic factors whose impact is both potentially large and in practice unknowable.

Support Constitutional Status Quo

Atlantic Leaders 'Canadians First'

A survey conducted of leaders in the four Atlantic provinces by researchers at Queen's University shows that 80 per cent of these Easterners feel they are Canadians first. While this does not necessarily translate into a lack of interest for their native province, the leaders of these four eastern provinces show a strong attachment to the constitutional status quo and would only accept certain changes on the condition that they did not weaken a strong federal presence in Ottawa.

Two Queen's Professors, G. Rawlyk and G. Perlin, presented some of the results of this survey, namely, those drawn from the responses of a group of 51 influential persons in Nova Scotia. This strong sentiment of belonging to the Canadian nation may be explained by the fact that 69 per cent of this Nova Scotian sample believes that Confederation has benefited the province, compared with 16 per cent who believe that it has had harmful effects. Furthermore, the majority does not blame Confederation itself for the province's economic decline, although some do support the opinion that the centralizing economic policies have retarded the province's economic growth.

Provincial Rights Secondary

Concerning Ottawa's comprehension of Nova Scotia's problems, opinions are fairly well divided: only 55 per cent believe that the federal government has actually understood the province's problems. On the other hand, slightly over 70 per cent of the Nova Scotians questioned were satisfied with the way in which Halifax made Ottawa aware of the province's problems. It should be noted that many of the respondents to this survey, in speaking of Ottawa, made a clear distinction between the political and administrative capitals. Many believe in effect that the federal public service is "rather unsympathetic and hard to reach."

The authors of this survey comment thus on the reactions of their sample

to various reform proposals: "Nova Scotia leaders were not overwhelming in favour of provincial rights."

While strongly confirming that they are Canadians first, these Nova Scotia leaders have no difficulty in defining the particular characteristics of their province. They see Nova Scotia as "a place where the rural character is still strong, and the pace of life slow enough to allow people to have time for one another and for the communities in which they live."

The negative aspects arise mainly from the province's economic vulnerability which, it is believed, has bred "an inferiority complex, a dependency syndrome, slight paranoia and a loss of confidence and initiative."

When discussing the economic future of their province, Nova Scotians do not cite Ontario or the prosperous Alberta as models to be copied. Several, on the other hand, expressed the opinion that the Scandinavian countries constitute a much better model for a province such as their own. Some also specified that "the standard of living of the wealthier provinces was not necessarily to be envied or emulated."

The Atlantic provinces' dependency on federal equalization and transfer payments is a major preoccupation of the Nova Scotian leaders. They state, in effect, that this dependency "has to stop." They agreed that "the provincial economy is far too concentrated in the service sector, far too dependent on government money and not sufficiently productive." What Nova Scotians seem to lack, in the eyes of those who form the province's elite is entrepreneurial leadership and business expertise. "What is lacking is qualified and adventuresome entrepreneurs to accept the challenge."

The sample group that participated in the Queen's survey was also questioned on various possible reforms. The answers here again proved to be interesting. For example, a slight majority, 51 per cent, stated they were in favour of some regionalization

of administrative services, but 59 per cent were opposed to decentralization of jurisdictions. Nova Scotia's leaders are, in the final analysis, more favourable to a proposal aimed at increasing the provinces' influence on federal institutions and policies. Almost half, for example, are in favour of an active role for the provinces in the establishment of monetary policies, and 57 per cent for the drawing up of Canadian fiscal policy and the federal budget.

Finally, it was noted that, in the eventuality of an independent Quebec, 89 per cent of those surveyed were of the opinion that their province would have no other choice than to remain within Confederation. This refusal to consider the separation of their province is so obvious that, as a "second choice," only 20 per cent would accept annexation by the United States as a last resort, and 23 per cent, the creation of an Atlantic Union.

Proposal for to Improve

The drastic under-representation of some regions in Canada in the caucuses of the two major political parties would best be remedied by a new federal electoral system, according to W. P. Irvine of Queen's University. This in turn would strengthen the authority of the central government by providing it with a more representative parliament.

Irvine suggests that the present "first-past-the-post" plurality electoral system should be replaced by a compromise between this system and a proportional representation system. Future federal parliaments would be composed of two types of members: those representing constituencies, to be elected as at present;

Rail Freight Policy and Western Provinces

Little Basis for Criticism

The existing freight rate system of the Canadian railways does not discriminate unduly against the Western provinces, according to a paper by K. H. Norrie of the University of Alberta.

Norrie outlines the criticism directed by the Western region toward the rail freight policy of the 1967 National Transportation Act. He examines the validity of this criticism, using as his major source of reference the pattern of freight charges found in the Waybill publications published by the Canadian Transport Commission.

It is frequently argued by the Western provinces that their dependency on the railroads as a transportation system leads to their bearing a disproportionate share of railroad fixed costs at the expense of the real incomes of the region's residents. However, Norrie finds that "the overall incidence of freight rates on the Western economies is apparently relatively low... About 70 per cent of all traffic shipped from the

Western region is moved at the lower rate categories." The lowest rates of all, moreover, are found on Western products shipped under the "commodity non-competing category." While this does not demonstrate that there is no discriminatory pricing, it does illustrate the danger of suggesting that "lack of a competing mode of traffic necessarily implies excessive charges by the railroads."

Freight Rates

on Manufactured Products

The Western region has also alleged that rates on westbound manufactured goods are lower than on eastbound ones, making it difficult for Western producers to compete with Easterners. Norrie contends however, that Western producers of manufactured goods "apparently have access to eastern markets at rates lower than their eastern counterparts do to markets in the West." In fact, "the lowest rates for originating manufactured goods are those shipped from the four Western provinces, with those from the Maritimes following closely, and the rates from Quebec and Ontario being substantially higher."

Norrie adds, however, that while the Prairies appear to get relatively favourable rates on exported manufactured goods, they pay higher rates on processed imported goods than do the provinces of Quebec, Ontario and British Columbia. This situation, it can be argued, provides a form of natural protection for industries servicing the local market.

Norrie also queries the Western contention that significantly lower rates exist for the export of raw materials than for processed products, viewed by the West as a factor inhibiting the development of their processing industries. Norrie's findings indicate that "there is no obvious tendency for rates on raw materials to be consistently lower than those on manufactured products." He finds considerable variation in this area, with some of the western figures lower than the Quebec and Ontario ones, and some, such as the rates on forest products, higher.

Norrie notes that there is a bias in favour of the raw materials rather than the finished product in the case of rapeseed versus rapeseed products and feedgrains versus meat products as the Western provinces contend. He argues, however, that in these cases, the low statutory rates imposed upon rapeseed and feed grains favour Western farmers. Removal of these rates would result in lower incomes for the Western producers. Thus "the tradeoff is largely an internal one within the region, rather than between regions, as is sometimes alleged."

Electoral Reform Representation

and those representing provinces, to be elected from lists of candidates prepared by the political parties for each province. Introduction of the latter system, Irvine claims, would be such "that the overall composition of the parliament would reflect as closely as mathematically possible the distribution of votes among parties in each province."

This compromise system would eliminate the imbalances of the present system in which "we find large blocs of voters in each province robbed of any representation at all." Irvine cites examples of the distortions of the present system, such as the situation in P.E.I. in 1968, "when 45 per cent of the voters supported Liberal candidates without electing a single one of them"; and in B.C. in the same year, when 1/5 of the voters supported P.C. candidates, again without electing any. He points out that "Quebec voters are *not* solidly behind the Liberal party: one in two votes for other parties." In both 1968 and 1974, for example, the P.Cs. received the second highest popular vote in Quebec, but only won about 1/4 as many seats as the less popular Social Credit Party. According to Irvine, the result of a situation in which "the West and Quebec seem single-minded in support of one political party" is an intensifying of regional cleavages and alienation.

In a Clearcut Separation Scenario

Only Ontario would Improve Standard of Living

One way of measuring the advantages that each of Canada's five major regions would draw from the present federal system — a type of Customs Union — is to calculate the adjustments required to maintain a region's standard of living at its present level in the eventuality of straightforward separation.

A Council economist, Tim Hazeldine, determined the drop (or rise) in aggregate consumption for each of the five major regions if they were to separate, having accounted for the adjustments required to:

- maintain employment at the same level as that prior to separation and
- maintain the balance of payments, as a proportion of the regional GDP, at the same level as Canada's before separation.

The adjustments could take the form of a devaluation (or revaluation) of the separated region's new currency, or a cut (or increase) in wage rates.

The results for the country's five major regions follow.

- In *British Columbia*, total consumption would drop by three-fourths of a billion 1974 dollars, representing a 4.6 per cent fall in the region's standard of living. Moreover, a 6.5 per cent devaluation of the new currency and a 1.7 per cent increase in wage rates would allow the balance of payments to reach the required proportion of 2 per cent of GDP and maintain employment at its 1974 level.

- In the *Prairies*, which are now registering a large surplus in their balance of payments — 14 per cent of regional GDP in 1974 — a 5 per cent revaluation of the currency combined with a 4 per cent drop in wage rates would constitute probable adjustments, in the author's opinion, for absorbing the impact of separation on employment and the balance of payments. Consumption in this region would fall by 1.2 per cent in terms of 1974 prices. Special circumstances in the Prairies mean also that even this loss, with proper policy precautions, could be avoided.

- *Ontario* is in fact the only region which, in a straightforward separation scenario, would see its consumption increase, and in fairly large proportions. In 1974 prices, total consumption in this province would rise by almost \$2.4 billion, or 5 per cent. In addition, Ontario had a surplus equal to 8 per cent of its GDP in 1974, of which \$1.25 billion was directly attributable to duty-free exports to the rest of Canada. As this advantage would disappear in the straightforward separation hypothesis, the province would have to revalue its currency by 7 per cent and suffer a 3.5 per cent drop in wage rates. The author believes that these adjustments would probably be accompanied by a drop in employment in the manufacturing sector but a rise in the employment in the construction and services sectors.

- *Quebec*, even before separation,

shows a deficit in its balance-of-payments equal to approximately 2.5 per cent of its GDP. The separation scenario would double this deficit, making necessary, in the author's view, a 9.3 per cent devaluation of the new currency and a 0.6 per cent drop in wage rates to bring Quebec's trade balance to a level close to the necessary surplus of 1 per cent of GDP. Mr. Hazeldine adds that the cost of this move would be a \$1.5 billion or almost 5 per cent, drop in real consumption.

- The *Atlantic* provinces are already in the grips of a deficit of about 40 per cent of their Gross Domestic Product in 1974. A 30 per cent devaluation of the new currency would eliminate the largest part of the deficit and employment would increase by 13 per cent. Despite this, real consumption would decrease by close to 24 per cent.

10 per cent Increase in Food Prices

Two Council researchers, Mr. Ludwig Auer and Miss Kathy Mills, found that without the tariffs granted to Canadian producers, the price of food would be 10 per cent lower and clothing prices would drop by 20 per cent. This reduction, according to Auer and Mills, would have made it possible for the average urban family in 1974 to save about \$500.

These savings on purchases of food and clothing, that would have resulted from abolition of Canadian tariffs on these two types of products, would notably have helped to reduce by approximately 25 per cent the proportion of Canadians living below the poverty threshold.

These data form the results of a study on "regional implications of the tariffs on manufactures." The authors believe that the tariffs imposed on food and clothing alone add \$2 billion to consumer expenditures and increase the number of Canadians living below the poverty line by 350,-

000. The main purpose of these tariffs is temporarily to safeguard 180,000 jobs in the affected industries. Even by subtracting the \$453 million that the government collects in customs duties, it still costs \$1.93 billion to maintain these 180,000 jobs, or \$10,000 per employee.

The studies by Ludwig Auer and Kathy Mills also point out important differences that exist in the various regions' degree of dependence on these tariffs. General abolition of all Canadian tariffs would cause a temporary loss of 275,000 jobs and lower gross income by \$23 billion. The jobs lost in Quebec would represent close to 20 per cent of the manufacturing sector compared with a loss of 14 per cent in Ontario and an average of 15.3 per cent for the rest of Canada. The drop in employment for all the goods producing industries would be approximately 12.7 per cent in Quebec, 9.7 per cent in Ontario and an average 8.6 per cent in the rest of the country.

In Seven out of Ten Provinces

Fiscal Autonomy Would Cause Soaring Taxes

Under a system of full fiscal autonomy, some provinces would find themselves with budget surpluses while others would be faced with deficits to be financed. This results from the fact that all provinces do not necessarily receive an amount of federal government expenditure exactly equal to the amount of taxes levied within their borders by the central administration. For example, in 1974-75, Quebec received \$2.2 billion more than it would have if its share of federal expenditures had been equal to its share of taxes. Conversely, Ontario received \$3 billion less than its share of taxes would normally have provided.

A Council economist, Anthony Glynn, thus measured to what extent each of the ten provinces would have to change its fiscal burden in order to maintain the same level of services for its population under a system of fiscal autonomy. In general, the total fiscal burden of residents of Prince Edward Island would have to increase by 102 per cent while at the other extreme that of Ontario residents would drop by 16.4 per cent. In Quebec, the increase in the fiscal burden would be approximately 20 per cent. Only three provinces, Ontario, Alberta and British Columbia, could cut their taxes while all other provinces would have to increase theirs.

Anthony Glynn constructed four different scenarios corresponding to four methods of financing deficits or recuperating surpluses.


1: If the net deficits had to be financed solely through personal income taxes, some provinces would have to increase their taxes in proportions ranging from 15.7 per cent for Manitoba to 342.8 per cent for Prince Edward Island. Quebec would have to implement an increase of 46.5 per cent for personal income tax. On the other hand, three provinces could provide the same quality of service by reducing income taxes, by 25 per cent in Alberta, 29.7 per cent in British Columbia and 39 per cent in Ontario. The author believes that "the

very magnitude of the resulting tax increases in the Atlantic provinces and Quebec make it extremely unlikely that such a scenario would be used."

2: A second scenario assumes that the deficit (or surplus) would be shared equally between income tax and sales tax. The results show that while this scenario halves the increase in personal income tax, the resultant increase in sales tax is unreasonably high. Sales tax would in fact rise by 50 per cent in Quebec and drop by the same proportion in Ontario.

3: Another scenario assumes that the deficits or surpluses would be equally shared between three sources of fiscal receipts: personal income tax, sales tax and corporate income tax. Here again the three provinces of Ontario, Alberta and British Columbia would benefit from major reductions

in their fiscal burden while the Atlantic provinces, Quebec and Saskatchewan would have to increase their personal income tax by more than 12 per cent, corporate income tax by more than 57 per cent and sales tax by more than 23 per cent.

4: Finally, the author assumed in a fourth scenario that deficits or surpluses were spread over all taxes available in each province. He found that if the various provinces chose fiscal autonomy, seven would have to increase their general level of fiscal burden: 74.7 per cent in Newfoundland, 102.1 per cent in Prince Edward Island, 33.5 per cent in Nova Scotia, 40.8 per cent in New Brunswick, 19.8 per cent in Quebec, 64.2 per cent in Manitoba and 12.2 per cent in Saskatchewan. Three provinces could reduce their taxes by: 16.4 per cent in Ontario, 6.3 per cent in Alberta and 12.2 per cent in British Columbia. 

The 'Cost' to Quebec of Federal Services Takeover


The takeover by the Quebec government of regionalized federal services and the repatriation to Quebec of unregionalized services — head office functions — now provided by Ottawa could result, according to various scenarios, in an increase of \$614 million in public spending or a decrease of \$92 million. In Quebec, this would translate into a possible increase of \$311 (20 per cent) or a saving of \$46 per family unit.

A Council economist, Baxter MacDonald, constructed three scenarios in which all services now provided by the federal government would be transferred to the sole jurisdiction of the Quebec government.

In the first scenario, MacDonald assumes that Quebec would provide completely different services from those provided by the federal government, with no resulting opportunity for integration. In this case, the cost of repatriation of all federal services

to Quebec's jurisdiction and particularly the cost of setting up unregionalized services now located outside the province would represent a total increase, with equal quality of service, of \$614 million.

If we also assume that the Quebec government maintained exactly the same level of services without achieving any economies of scale through the combining of certain federal and provincial services, the cost of transfer would be on the order of \$359 million, an increase of 11 per cent in government spending per family unit.

However, when we take into account the possible economies of scale resulting from combination of federal and provincial services, under the best possible conditions, Quebec taxpayers would achieve savings on the order of \$92 million. All these savings would originate from the integration of already regionalized services. 

A "Stabilization Fund" Would Benefit Regions

Two professors at the University of Montreal, Robert Lacroix and Yves Rabreau, propose a rearrangement for stabilization policy that would make maximum use of the provinces' existing technical capacity for intervention, that would retain the federal government's coordinating role and that would prevent provincial interventions from having indirectly negative effects on the economies of other provinces.

In a study on "Economic Stabilization and the Regions", the authors stress the magnitude of the Canadian dilemma with respect to stabilization policies: in effect, it is the federal government that has responsibility for contracyclical policies and which also has the necessary resources to carry out their implementation. The provincial governments, for their part, do not have access to the central bank and the autonomous part of their revenue is much lower than that of the federal government. But it is the provinces that appear to be best equipped to launch a sufficient volume of public expenditure, particularly on non recurrent spending, which therefore does not contribute to long term expansion of the public sector.

Answer to Regional Needs

"Utilisation of the fiscal lever available to the provinces for purposes of stabilization based on federal financing would make it possible to sidestep the problems faced by the central authorities in the area of stabilization instruments, as well as to meet the need for a regionalized stabilization policy in Canada."

The authors feel that income redistribution policies between regions and individuals through various forms of transfer payments have merely redistributed demand without redistributing employment or reducing important unemployment rates.

Lacroix and Rabreau therefore recommend the creation of a "Stabilization Fund" that would be made available to the provincial governments to finance their capital forma-

tion expenditures for purposes of stabilization and would be entirely financed by the federal government.

Access to the Fund by the provinces would be controlled by a method related to economic indicators and calculations of the impact of capital expenditures on employment and output. This mechanism therefore assumes that the provinces and central government would keep close tabs on the growth of the economy and would make predictions on turning points in the economy as well as the duration and magnitude of recessions.

Once this diagnosis was drawn up, the federal government, through an arrangement with the provinces, would set objectives for the stabilization policy in terms of economic indicators such as the creation of a certain number of jobs in Canada and their regional distribution. Following this, the capital expenditures required in each region would be computed.

The transfer payments for stabilization would constitute subsidies for financing capital expenditures. The two levels of government would have to agree on a fairly precise list of projects "eligible" for the fund. It would obviously be necessary to ensure that the federal funds did not finance unnecessary public works.


A List of 'Eligible' Projects

Among the types of public works or capital expenditures whose social return could justify the transfer of federal funds, the authors note in particular:

- the construction of transportation facilities;
- the development of infrastructures for industrial purposes;
- the part of capital expenditures paid by the state for reconversion of an industrial sector;
- antipollution equipment; and
- the construction of infrastructures helping to produce energy.

Finally, the authors point out that some federal transfers to the poorest provinces are now used to finance the current expenditures of the provincial governments. Transfers to households involve flights of funds to other provinces, particularly Ontario, and thus have no restructuring effect. The status quo favours the wealthiest provinces over the long term and undoubtedly explains why they agree without too much complaint to participate in this process of regional redistribution of wealth.

"Since the stabilization fund would also have restructuring effects over the medium and long term, it would help to reduce the comparative advantage now enjoyed by Ontario. In addition, since transfers are aimed at financing capital formation expenditures, flights of funds to other provinces would be fewer."

The authors point out that such policies would not have a truly lasting effect on employment through productivity unless wages in the underprivileged regions continued to rise at a slower rate than in other regions despite the fact that the unemployment rate had abandoned past trends. "Concerted action by the major social partners is therefore essential to the success of such a policy," Lacroix and Rabreau claim. 

BULLETIN

is produced by the INFORMATION SECTION OF THE ECONOMIC COUNCIL OF CANADA and distributed free of charge.

If you would like to receive the BULLETIN or to obtain any additional information, please contact:

Barbara Campbell, Editor
Information Section, Economic
Council of Canada, P.O. Box
527, Ottawa, Ontario K1P 5V6 or
phone: (613) 993-1894

All papers presented at the Kingston workshop on "The Political Economy of Confederation" remain the sole responsibility of their respective authors and do not necessarily reflect the views of the Economic Council of Canada. The papers are being published jointly by the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University and the Economic Council of Canada.

Pour la création d'un «Fonds de stabilisation»

- la construction de moyens de transport,
- le développement d'infrastructures pour des fins industrielles,
- la partie des dépenses en capital assumée par l'État dans la reconversion d'un secteur industriel,
- l'équipement anti-pollution,
- la construction d'infrastructures servant à produire de l'énergie, etc.

Les auteurs rappellent enfin qu'une partie des transferts fédéraux vers les provinces les plus pauvres servent actuellement à financer les dépenses courantes des gouvernements provinciaux. Quant aux transferts aux particuliers, ils ont des effets de fuite vers les autres provinces, notamment l'Ontario, et n'ont, de ce fait, aucun effet restrictif. Ce statu quo favorise donc à long terme les provinces les mieux nanties et c'est sans doute pourquoy elles acceptent, sans tenir compte des processus de redistribution régionale de la richesse.

«Puisque le Fonds de stabilisation aurait également des effets restrictifs dans les provinces les plus riches, il contribuerait désormais à réduire les écarts existant actuellement entre les régions. De plus, les transferts étant destinés à financer des dépenses en formation de capital, les effets de fuite vers les autres provinces seraient moins importantes».

Les auteurs soulignent enfin que de telles politiques n'auront d'effet vraiment durable sur l'emploi par l'entremise de la productivité que si les salaires dans les régions défavorisées ne se mettent pas à s'accroître plus rapidement qu'ailleurs aussitôt que le taux de chômage sort de sa tendance historique. «Une action concertée des grands partenaires sociaux est donc essentielle à la réussite d'une telle politique», insistent Lacroix et Rabreau.



ment redistribué la demande sans toutefois redistribuer l'activité économique ni réduire les importants écarts de taux de chômage.

Lacroix et Rabreau recommandent donc la création d'un *Fonds de stabilisation* auquel les administrations provinciales pourraient recourir pour financer leurs dépenses en formation de capital à des fins de stabilisation. Ce Fonds serait entièrement financé par le gouvernement fédéral.

L'accès au Fonds pour les provinces se ferait selon une formule reliée à des indicateurs de conjoncture et à des calculs d'impact de dépenses en capital sur l'emploi et la production. Ce mécanisme suppose que les gouvernements fédéral et provinciaux confient, à un organisme indépendant, la surveillance de l'évolution de la conjoncture et fassent des prévisions sur les points tournants de l'activité économique, ainsi que sur l'ampleur et la durée des périodes de récession.

Une fois établi ce diagnostic sur la conjoncture, il ne resterait plus aux gouvernements qu'à fixer les objectifs fonction d'indicateurs tels la création d'un certain nombre d'emplois au Canada et leur distribution régionale. Une fois ces objectifs connus, il suffirait enfin de calculer les dépenses en capital nécessaires par région.

Une liste de travaux «éligibles»

Parmi les types de travaux publics ou de dépenses en capital dont le rendement social justifierait le transfert de fonds fédéraux, les auteurs citent notamment :

Deux professeurs de l'Université de Montréal, Robert Lacroix et Yves Rabreau, proposent une réorganisation de la politique de stabilisation qui utilise au maximum l'existante capacité technique d'intervention des provinces, qui conserve au gouvernement fédéral son rôle de coordination et qui évite que les interventions provinciales occasionnent indirectement des effets négatifs sur l'économie des autres provinces.

Dans une étude sur «la stabilisation économique et les régions» les auteurs soulignent l'ampleur du dilemme canadien en regard des politiques de stabilisation : c'est en effet le gouvernement fédéral qui a la responsabilité des politiques contra-cycliques, et qui possède également les ressources nécessaires pour en assurer la réalisation. Les gouvernements provinciaux, pour leur part, n'ont pas accès à la Banque centrale et la partie autonome de leurs revenus est bien inférieure à celle du gouvernement fédéral. Mais ce sont les provinces qui semblent les mieux équipées pour déclencher un volume suffisant de dépenses publiques, notamment de dépenses non-récupérables, qui ne viennent donc pas contribuer au gonflement, à long terme, des rentes, qui ne viennent donc pas contribuer au gonflement, à long terme, du secteur public.

Répondre aux besoins de régionalisation

«L'utilisation du levier fiscal dont disposent les provinces à des fins de stabilisation, par le biais d'un financement fédéral, permettrait, selon les auteurs, à la fois de contourner les difficultés dans lesquelles se trouvent les autorités centrales en matière d'instrument de stabilisation et de répondre en même temps aux besoins de régionalisation de la politique de stabilisation au Canada».

Les auteurs rappellent que les politiques de redistribution des revenus entre les régions et entre les individus, par diverses formes de paiements de transfert, ont tout simple-

L'ensemble des documents présentés à l'atelier de Kingston sur «L'économie politique de la Confédération» engageant que leurs auteurs et ne relèvent pas nécessairement les opinions du Conseil économique du Canada. Ces documents sont publiés conjointement par l'Institut des Relations Intergouvernementales de l'Université Queen's, et le Conseil économique du Canada.

L'autonomie fiscale entraînerait d'importantes hausses de taxes

Dans sept provinces sur dix

recettes fiscales : l'impôt sur le revenu des particuliers, la taxe de vente, et l'impôt sur le revenu des sociétés. La encore les trois provinces de l'Atlantique, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique jouiraient de réductions importantes de leur fardeau fiscal, tandis que les provinces de l'Atlantique, le Québec et la Saskatchewan devraient augmenter leur impôt sur le revenu des particuliers de plus de 12 %, celui sur le revenu des sociétés de plus de 57 % et la taxe de vente de plus de 23 %.

4 : L'auteur a, enfin, dans un quatrième scénario, envisagé le partage des déficits sur l'ensemble des impôts disponibles à la province. Il apparaît ainsi que, si les diverses provinces choisissaient la voie de l'autonomie fiscale, sept d'entre elles devraient augmenter le niveau général de leur fardeau fiscal de 74,7 % pour Terre-Neuve, 102,1 % pour l'Île-du-Prince-Édouard, 33,5 % pour la Nouvelle-Écosse, 40,8 % pour le Nouveau-Brunswick, 19,8 % pour le Québec, 64,2 % pour le Manitoba et 12,2 % pour la Saskatchewan. Trois provinces pourraient réduire leurs taxes : de 16,4 % en Ontario, de 6,3 % en Alberta et 12,2 % en Colombie-Britannique.

Le « prix » de la prise de contrôle des services fédéraux

le coût du rapatriement de tous les services fédéraux sous la juridiction québécoise, et notamment le coût de la création de services centraux - actuellement localisés à l'extérieur de la province, représenterait une augmentation globale, à qualité égale de service, de \$ 614 millions.

Si on suppose par ailleurs que le gouvernement du Québec maintient exactement le même niveau de services sans réaliser aucune économie de dépenses publiques ou par une diminution de \$ 92 millions de ces dépenses publiques ou par une augmentation de \$ 614 millions de dépenses. Par unité familiale au Québec, cela se traduirait par la possibilité d'une augmentation de \$ 311 (20 % ou une économie de \$ 46.

2 : Un deuxième scénario suppose que l'on partage les déficits (ou les surplus) à parts égales entre l'impôt sur le revenu et la taxe de vente. Les résultats montrent que si ce scénario était adopté, sept d'entre elles devraient augmenter le niveau général de leur fardeau fiscal de 74,7 % pour Terre-Neuve, 102,1 % pour l'Île-du-Prince-Édouard, 33,5 % pour la Nouvelle-Écosse, 40,8 % pour le Nouveau-Brunswick, 19,8 % pour le Québec, 64,2 % pour le Manitoba et 12,2 % pour la Saskatchewan. Trois provinces pourraient réduire leurs taxes : de 16,4 % en Ontario, de 6,3 % en Alberta et 12,2 % en Colombie-Britannique.

3 : Un autre scénario suppose que les déficits, ou les surplus, sont également partagés entre trois sources de

la prise de contrôle, par le gouvernement du Québec, des services fédéraux déjà assurés sur le territoire de la province, et le rapatriement au Québec des services centraux - actuellement localisés à l'extérieur de la province, représenterait une augmentation globale, à qualité égale de service, de \$ 614 millions.

Si on suppose par ailleurs que le gouvernement du Québec maintient exactement le même niveau de services sans réaliser aucune économie de dépenses publiques ou par une diminution de \$ 92 millions de ces dépenses publiques ou par une augmentation de \$ 614 millions de dépenses. Par unité familiale au Québec, cela se traduirait par la possibilité d'une augmentation de \$ 311 (20 % ou une économie de \$ 46.

Dans un premier scénario, MacDonald imagine que le Québec fournit des services complètement différents de ceux produits par le gouvernement fédéral et qu'il n'y a donc aucune possibilité d'intégration. Dans ce cas,

En régime de complète autonomie fiscale, certaines provinces se retrouveraient avec des surplus budgétaires tandis que d'autres feraient face à des déficits à financer. Cela provient du fait que toutes les provinces ne bénéficient pas forcément d'un montant de dépenses du gouvernement fédéral strictement égal à la somme des impôts perçus sur leur territoire par l'administration centrale. Ainsi, en 1974-1975, le Québec a reçu \$ 2,2 milliards de plus qu'il n'aurait dû si sa part de dépenses fédérales avait été égale à la part des impôts qu'il verse à Ottawa. Inversement, l'Ontario a reçu \$ 3 milliards de moins que sa part d'impôt lui aurait normalement donné droit.

Un économiste du Conseil, M. Anthony Glynn, a ainsi évalué dans quelle mesure chacune des dix provinces devrait modifier son fardeau fiscal pour maintenir le même niveau de services à la population dans un régime d'autonomie fiscale. D'un façon générale, le fardeau global des habitants de l'Île-du-Prince-Édouard devrait augmenter de 102 % tandis qu'à l'autre extrême celui des résidents de l'Ontario baisserait de 16,4 %. Au Québec, l'augmentation du fardeau fiscal serait de 20 %. Seules trois provinces, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, pourraient réduire leurs impôts tandis que toutes les autres provinces devraient augmenter les leurs.

1 : Si les déficits nets devaient être financés uniquement à partir de l'impôt sur le revenu des particuliers, certaines provinces devraient augmenter leurs impôts dans une proportion variant de 15,7 % pour le Manitoba à 342,8 % pour l'Île-du-Prince-Édouard. Dans le cas du Québec, il faudrait envisager une augmentation de 46,5 % de l'impôt sur le revenu. Par contre, trois autres provinces pourraient envisager la même qualité de services en réduisant l'impôt sur le revenu dans des proportions

Dans un scénario de simple séparation Seule l'Ontario verrait sa consommation augmenter

L'une des façons d'évaluer les avantages (ou les désavantages) pour les cinq grandes régions du pays du système fédéral actuel — de type «union douanière» — est de calculer les changements qui interviendraient dans leur niveau de vie respectif au cas où elles décideraient de procéder à une séparation pure et simple.

Un économiste du Conseil, Tim Hazledine, a ainsi déterminé la baisse (ou la hausse) de la consommation globale de chacune des cinq grandes régions, dans l'hypothèse de leur séparation et après avoir procédé aux ajustements nécessaires pour :

- maintenir l'emploi au même niveau qu'avant la séparation et,
- maintenir la balance des paiements, en proportion du PIB régional, au même niveau que celle du Canada avant la séparation.

Les ajustements peuvent prendre la forme d'une dévaluation (ou d'une appréciation) de la nouvelle devise de la région séparée, et la forme d'une diminution (ou d'une augmentation) des taux salariaux.

Voici les résultats pour les cinq régions du pays, l'année de référence étant 1974 :

- En Colombie Britannique, la consommation globale diminuerait de trois quarts de milliard, en dollars de 1974, soit une baisse relative de l'ordre de 4,6 % du standard de vie de la région. Par ailleurs, une dévaluation de 6,5 % de la nouvelle devise et une augmentation de 1,7 % des taux salariaux permettraient à la balance des paiements d'atteindre la proportion requise de 2 % du PIB et de maintenir l'emploi à son niveau de 1974.

- Dans les Prairies, qui jouissent actuellement d'un fort excédent de leur balance des paiements — 14 % du PIB régional en 1974 — une réévaluation de la devise de 5 %, jointe à une baisse de 4 % des taux salariaux, constituerait les ajustements probables, selon l'auteur, pour absorber l'impact, de la séparation sur l'emploi et la balance des paiements. La consommation dans cette région des Prairies, ne diminuerait que de 1,2 %, en prix de 1974, et encore des circonstances spéciales

dans cette région font que même cette réduction de la consommation pourrait être évitée avec l'adoption de politiques appropriées.

- L'Ontario est en fait la seule région qui, dans un scénario de séparation pure et simple, verrait sa consommation augmenter, et dans des proportions assez importantes. Calculée en prix de 1974, la consommation globale de cette province augmenterait de près de \$ 2,4 milliards, soit environ 5 %.

Par ailleurs, l'Ontario avait, en 1974, un excédent commercial égal à 8 % de son PIB, dont 1,25 milliard était directement attribuable aux exportations en franchise de l'Ontario vers le reste du Canada. Cet avantage disparaissant, dans l'hypothèse d'une séparation pure et simple, la province devrait procéder à une réévaluation de 7 % de sa devise et subir une baisse de 3,5 % de ses taux salariaux.

Deux chercheurs du Conseil, M. Ludwig Auer et M^{me} Kathy Mills, ont évalué que, sans les tarifs accordés aux producteurs canadiens, les prix des aliments seraient de 10 % moins élevés et ceux du vêtement de 20 % plus faibles. Cette réduction, selon Auer et Mills, aurait permis à la famille urbaine moyenne de réaliser en 1974 des économies de l'ordre de \$ 500.

L'épargne réalisée sur les achats d'aliments et de vêtements, dans l'hypothèse d'une abolition des tarifs canadiens sur ces deux types de produits, aurait notamment contribué à réduire d'environ 25 % la proportion du PIB régional en 1974 — une réévaluation de la devise de 5 %, jointe à une baisse de 4 % des taux salariaux, constituerait les ajustements probables, selon l'auteur, pour absorber l'impact, de la séparation sur l'emploi et la balance des paiements. La consommation dans cette région des Prairies, ne diminuerait que de 1,2 %, en prix de 1974, et encore des circonstances spéciales

L'auteur estime que ces ajustements seraient probablement accompagnés d'une baisse de l'emploi dans le secteur manufacturier mais d'une hausse dans les secteurs du bâtiment et des services.

- Le Québec, avant même la séparation, supporte un déficit de sa balance des paiements égal à environ 2,5 % de son PIB. Le scénario de la séparation viendrait doubler ce déficit. Il faudrait donc conjuguer, selon M. Tim Hazledine, une dévaluation de 9,3 % de la nouvelle devise à une baisse de 0,6 % des taux de salaire pour élever la balance commerciale du Québec à un niveau proche de l'excédent nécessaire de 1 % du PIB. L'auteur ajoute que ce serait au coût d'une baisse de \$ 1,5 milliard dans la consommation réelle, soit près de 5 %.

- Les provinces de l'Atlantique étaient déjà aux prises avec un déficit d'environ 40 % du Produit intérieur brut en 1974. Une dévaluation de 30 % de la nouvelle devise éliminerait la plus grande partie du déficit et l'emploi augmenterait de 13 %. Malgré cela, la consommation réelle diminuerait de près de 24 %.

Les études de Ludwig Auer et Kathy Mills mettent également en évidence les différences importantes qui existent dans le degré de dépendance des différentes régions par rapport à ces tarifs. Ainsi, l'abolition générale de tous les tarifs canadiens entraînerait la perte de 275,000 emplois et une baisse de \$ 23 milliards de revenu brut. Les emplois perdus au Québec représenteraient près de 20 % de l'ensemble du secteur manufacturier, comparativement à une perte de 14 % pour l'ensemble moyen de 15,3 % pour l'ensemble du Canada. Pour l'ensemble des industries productrices de biens, la baisse de l'emploi serait de l'ordre de 12,7 % au Québec, 9,7 % en Ontario et 8,6 % en moyenne pour l'ensemble du pays.

4

Des critiques peu fondées

outre, les taux de transport des produits de l'Ouest qui tombent dans la «catégorie des marchandises non concurrentielles», sont les plus bas qui soient. Même si cette constatation ne prouve pas l'absence de prix discriminatoires, elle montre qu'il y a danger à prétendre que, «pour la seule raison qu'il n'existe aucun autre moyen de transport, les compagnies de chemin de fer imposent des taux excessifs».

Les taux sur les produits manufacturés

Les provinces de l'Ouest prétendent également que les taux sur les produits manufacturés à destination de l'Ouest sont moins élevés que ceux à destination de l'Est et, qu'en conséquence, leurs producteurs éprouvent des difficultés à concurrencer ceux de l'Est. Toutefois, Norrie soutient que, pour cette catégorie de marchandises, les producteurs de l'Ouest «ont apparemment accès aux marchés de l'Est à des taux plus bas que leurs homologues de l'Est aux marchés de l'Ouest». En fait, «les tarifs exigés pour les produits manufacturés sont plus bas sur les marchandises provenant des quatre provinces de l'Ouest que partout ailleurs au pays. Les Maritimes suivent de près tandis que les tarifs exigés au Québec et en Ontario sont sensiblement plus élevés».

Mais bien que les Prairies, ajoute l'auteur, semblent bénéficier de taux relativement favorables sur les produits qu'elles exportent, elles paient plus cher pour importer les produits transformés que les provinces de Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. On peut dire que cette situation assure une forme de protection naturelle aux industries desservant le marché local.

Norrie met également en doute l'allégation des provinces de l'Ouest selon laquelle l'existence de taux sensiblement moins élevés pour l'exportation de matières premières que pour les produits transformés, constitue un facteur entravant le développement des industries de transformation. Selon l'auteur «il n'existe pas de tendance manifeste selon laquelle les tarifs exigés sur les matières premières seraient uniformément moins élevés que ceux des produits manufacturés». Il note des variations considérables dans ce domaine. Ainsi, dans les provinces de l'Ouest, certains taux sont moins élevés que ceux du Québec et de l'Ontario, et d'autres plus élevés, notamment les taux exigés pour les produits forestiers.

L'auteur reconnaît que les provinces de l'Ouest sont justifiées de prétendre que les matières premières sont plus favorisées que les produits finis, notamment pour la graine de colza par opposition aux produits du colza, et pour les provendes par opposition aux produits de la viande. Toutefois, il soutient que, dans ces cas, les faibles taux statistiques appliqués au colza et aux provendes favorisent les agriculteurs de l'Ouest. L'abolition de ces taux se traduirait par des revenus moins élevés pour les producteurs de l'Ouest. En conséquence «la relation d'arbitrage se situe largement au niveau de la région elle-même, plutôt qu'entre les régions, comme on l'a quelquefois soutenu».



D'après une étude de M. K. H. Norrie de l'Université de l'Alberta, le tarif-marchandises appliqué à l'heure actuelle par les chemins de fer canadiens ne défavorise pas outre mesure les provinces de l'Ouest.

Norrie décrit d'abord les critiques des provinces de l'Ouest à l'égard de la politique du tarif-marchandises établie en vertu de la Loi nationale sur les transports de 1967. Il en examine ensuite le bien-fondé en se basant surtout sur la structure des frais de transport indiqués sur les bordereaux d'expédition publiés par la Commission canadienne des transports.

Les provinces de l'Ouest soutiennent fréquemment que leur dépendance à l'égard du système de transport ferroviaire les amène à supporter une part disproportionnée des coûts fixes des opérations ferroviaires au détriment des revenus réels des résidents de la région. Cependant, Norrie constate que «l'incidence générale des taux de transport sur les économies de l'Ouest est apparemment assez faible... A l'Ouest se fait dans les plus basses catégories de taux». En

Avec ce système, prétend l'auteur, «la composition globale du parlement refléterait d'autant plus qu'il est mathématiquement possible la répartition des suffrages entre les partis dans chaque province».

Ce système de compromis éliminerait les déséquilibres du régime actuel ou «l'important bloc d'électeurs dans chaque province sont privés de toute représentation». Parmi les irrégularités du système actuel, l'auteur cite le cas de l'île-du-Prince-Édouard «où, en 1968, 45 % des électeurs ont appuyé les candidats libéraux, mais n'en ont élu aucun», et celui de la Colombie-Britannique où, au cours de la même année, un cinquième des électeurs ont appuyé le parti Progressiste-Conservateur sans réussir à élire un seul membre de ce parti. K. Irvine souligne que, contrairement à ce qu'on croit, «les citoyens du Québec n'accordent pas un appui massif au Parti libéral : un vote sur deux est en effet recueilli par les autres partis». Ainsi, en 1968 et en 1974, les progressiste-conservateurs, au Québec, se sont placés au deuxième rang quant au nombre de votes populaires, mais leur parti n'a remporté qu'environ le quart des sièges obtenus par le Crédit social, pourtant beaucoup moins populaire. Selon l'auteur, non seulement le système majoritaire donne-t-il «l'impression que l'Ouest et le Québec accordent chacun leur appui total à un parti politique», mais il accentue également les clivages entre les régions et les sentiments d'aliénation.



L'élite des provinces de l'Atlantique «Canadiens d'abord» et plutôt attachés au statu quo constitutionnel

Un sondage effectué auprès de l'élite des quatre provinces de l'Atlantique par des chercheurs de l'Université Queen's montre que 80 % de ces résidents de l'est du pays se considèrent comme Canadiens d'abord. Sans qu'il s'ensuive pour autant un manque d'intérêt pour la province natale, l'élite de ces quatre provinces de l'est du pays marque un vif attachement au statu quo constitutionnel et n'accepte certains changements qu'à la condition qu'ils ne viennent pas affaiblir une vigoureuse présence fédérale à Ottawa.

Deux professeurs de Queen's, G. Rawlyk et G. Perlin, ont présenté les résultats partiels de ce sondage, c'est-à-dire ceux portant sur un groupe de 51 personnes influentes de la Nouvelle-Écosse. Ce fort sentiment d'appartenance à la Nation canadienne peut s'expliquer par le fait que 69 % de cet échantillon néo-écossais juge que la Confédération a été avantageuse pour la province, contre 16 % estimant qu'elle a eu des effets nuisibles. La majorité n'attribue d'ailleurs pas à la Confédération en soi le déclin économique de la province mais on insiste par ailleurs sur l'opinion que les politiques économiques centralisées ont retardé l'essor économique provincial.

Quant à la compréhension, de la part d'Ottawa, des problèmes de la Nouvelle-Écosse, les avis sont plutôt partagés : à peine 55 % estime qu'effectivement le gouvernement fédéral comprend les problèmes de la province. Par contre, un peu plus de 70 % des Néo-Écossais interrogés se disent satisfaits de la façon dont Halifax rend Ottawa conscient des problèmes de la province. Il est à noter que bon nombre de répondants à ce sondage, en parlant d'Ottawa, font une nette différence entre la capitale politique et la capitale administrative. Beaucoup conçoivent en effet la fonction publique fédérale comme « assez peu sympathique et difficile à rejoindre ».

Les auteurs de ce sondage commentent ainsi les réactions de leur échantillon à diverses propositions de réformes : « les dirigeants de la Nouvelle-Écosse ne constituent pas un bloc de farouches partisans des droits provinciaux ».

Tout en s'affirmant fortement Canadiens d'abord, ces dirigeants de la Nouvelle-Écosse n'ont aucune difficulté à définir les particularismes de leur province. Ils perçoivent ainsi la Nouvelle-Écosse comme « un lieu de résidence où le caractère rural demeure vivace et la vie s'intensifie simple pour que les gens s'intéressent les uns aux autres et aux collectivités où ils vivent ».

Quant aux aspects négatifs, ils viennent principalement de la vulnérabilité économique de la province qui, estime-t-on, a développé « un complexe d'infériorité, un syndrome de dépendance, une légère paranoïa et une perte de confiance et d'esprit d'initiative ».

La dépendance des provinces de l'Atlantique à l'égard des paiements publics de péréquation et de transfert préoccupe beaucoup l'élite de la Nouvelle-Écosse. Elle affirme en effet que cette dépendance « doit cesser ». On se dit par exemple d'avis que « l'économie de la Nouvelle-Écosse se concentre beaucoup trop dans le secteur des services, qu'elle dépend trop des fonds publics et qu'elle n'est pas assez productive ». Ce qui semble manquer aux Néo-Écossais, selon la compétence en administration des affaires. « Ce qui fait défaut, dit-on, ce sont des entrepreneurs qualifiés et audacieux qui puissent relever les défis ».

L'échantillon ayant participé au sondage des chercheurs de Queen's a également été interrogé sur diverses ses hypothèses de réformes. Les réponses, là encore, se sont révélées intéressantes. Par exemple, une faible

majorité, 51 % se dit favorable à une certaine régionalisation des services administratifs mais 59 % seraient opposés à une décentralisation des juridictions. L'élite de la Nouvelle-Écosse est finalement plus favorable à une proposition visant à accroître l'influence des provinces sur les institutions et les politiques fédérales. Près de la moitié par exemple est favorable à un rôle actif des provinces dans l'établissement des politiques monétaires, et 57 % pour ce qui est de l'élaboration de la politique fiscale canadienne et de l'établissement du budget fédéral.

Il est enfin à noter que, dans l'éventualité d'une séparation du Québec, 89 % des personnes interrogées se disent d'avis que leur province n'aurait d'autre choix que de demeurer au sein de la confédération canadienne.

Un projet de

De l'avis de M. W. P. Irvine, de l'Université Queen's, l'instauration d'un nouveau régime électoral au palier fédéral serait la meilleure façon de remédier à l'évidente insuffisance de représentation de certaines régions du pays dans les caucus des deux principaux partis politiques. Cela aurait aussi comme conséquence de rendre le parlement plus représentatif, et de renforcer l'autorité du gouvernement central.

M. Irvine propose de remplacer l'actuel scrutin majoritaire à un dernier et la représentation proportionnelle. Le parlement fédéral serait ainsi composé de deux types de députés : ceux qui représentent des circonscriptions et ceux qui représentent les provinces.

Les premiers seraient élus comme dans le régime actuel. Les autres le seraient à partir de listes dressées par les partis politiques pour chaque province.

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA CONFÉDÉRATION

ISSN 0702-9633

Elles procèdent plutôt à un examen attentif de l'efficacité du système actuel et proposent une série d'améliorations à la gestion des politiques fiscales et des politiques économiques du gouvernement central dans sa lutte aux disparités régionales.

Une image bien imparfaite de la réalité

Toutefois, comme l'a souligné la présidente du Conseil à l'ouverture de l'atelier de Kingston, «ces excellentes analyses économiques doivent être considérées comme une représentation fort imparfaite de la réalité». Certains faits économiques pertinents ne peuvent pas être couverts par les techniques courantes de l'analyse économique, aussi poussées soient-elles.

La présidente du Conseil s'est référée à ce que Maynard Keynes appelait «l'instinct» des entrepreneurs et au caractère imprévisible des réactions humaines en temps de crise. Ces facteurs pourraient, dans l'éventualité d'une séparation, avoir des effets économiques très importants, mais impossibles à analyser. Si par exemple les entreprises relaient leurs capitaux en grandes quantités au Québec ou même du Canada, les dépenses sur le chômage et sur le revenu pourraient être plus importantes que celles de l'importé quel autre facteur économique analysé au cours de l'atelier de Kingston. De même, si l'indépendance suscitait un très fort esprit de coopération au Québec, comme le prétendent certains pquistes, ce fait pourrait aussi avoir un effet capital.

La présidente du Conseil a conclu cette mise au point en rappelant qu'il existe des facteurs dynamiques dont les effets pourraient être importants mais qui sont, en pratique, imprévisibles.

central à représenter et à mettre au point une politique efficace pour répondre aux aspirations régionales. C'est l'incapacité du Parlement, du Cabinet, de la bureaucratie et des partis politiques à constituer un forum pour représenter et réconcilier les divers intérêts régionaux.

Le second élément responsable de l'échec constitutionnel consiste dans l'incapacité des mécanismes de relations fédérales-provinciales à concilier les aspirations régionales et nationales avec les intérêts fédéraux et provinciaux.

Les implications économiques

Quant à la série d'études à caractère économique présentées à Kingston, elles retiennent deux scénarios : le fédéralisme et la séparation. Ces études tentent d'évaluer les implications de tout changement de contrôle des quatre variables qui déterminent en grande partie la part de souveraineté économique que possède une province ou un pays. Ces quatre variables sont : le système fiscal, le commerce extérieur, le système monétaire et les conventions relatives à la mobilité des facteurs de production.

Par exemple, une étude établit, pour chacune des dix provinces, le «prix» de l'autonomie fiscale. Une autre propose un modèle de calcul des coûts et des bénéfices de l'union douanière canadienne, telle qu'on la connaît dans le système actuel. Un autre document tente d'établir l'ampleur des pertes d'emploi, et les gains réalisés par les consommateurs dans chacune des provinces, au cas où celles-ci élimineraient la protection tarifaire dont jouit leur industrie. Deux études ne sont pas, à proprement parler, une évaluation comparative des deux scénarios retenus, celui du

Comme ses membres l'avaient décidé en juin 1978, le Conseil économique du Canada, en association avec l'Institut de Relations intergouvernementales de l'Université Queen's, a décidé d'apporter sa contribution au débat sur la Confédération. Il s'est agi de faire discuter, par un groupe de 60 spécialistes, venant de tous les milieux et de toutes les régions, une série d'études. Ces analyses et leurs conclusions sont publiées sous la seule responsabilité de leurs auteurs et ne représentent pas nécessairement les opinions du Conseil économique.

Cet atelier de Kingston, sur l'économie politique de la Confédération, et le compte rendu qui en est publié, offrent ainsi à la réflexion une série de documents portant tour à tour sur l'économie, l'histoire, la science politique. Cette variété des questions abordées au cours de l'atelier permet de mieux répondre aux préoccupations des Canadiens pour qui le débat en cours ne tient pas seulement aux seules données économiques mais doit également tenir compte d'autres éléments comme ceux de la langue, de la culture, du fonctionnement des institutions politiques, etc.

Une crise des institutions

Deux professeurs de l'Université Queen's, Jeff Evenson et Richard Simenon, ont d'ailleurs rappelé qu'il «importe de bien saisir ce qu'est cette crise (du fédéralisme canadien) et surtout ce qu'elle n'est pas». Ils ont donc d'abord souligné «qu'elle n'est pas une crise d'ordre social et économique fondamental de la société canadienne. C'est une crise des institutions gouvernementales».

Evenson et Simenon attribuent ainsi l'échec de la constitution à deux éléments fondamentaux. C'est l'incapacité des institutions du gouvernement

BULLETIN

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

VOL. 3 No. 2

APRIL, 1979

ISSN 0702-6633

Between Francophone and Anglophone in Montreal
Income Gap Narrows

In 1961 anglophones in Montreal earned 51% more on average than did their francophone counterparts. By 1977, however, this disparity in earnings between the two groups had diminished to only 15%. During the same period the divergence between the average earnings of allophones (those whose mother tongue is neither English nor French) and anglophones also decreased, from 53% to 23%.

In a paper for the Economic Council¹, Jac-André Boulet outlines the evolution of the inter-linguistic disparities in earnings among male workers in the Montreal metropolitan zone from 1961 to 1977. In addition, he analyzes the factors which might account for these disparities, using data from the censuses of 1961 and 1971, and from a survey carried out in 1978 by Professors Bernard and Renaud of the University of Montreal.

**Francophone Gains**

When Boulet analyzes this evolution by income-from-work bracket he finds that relative gains were achieved by francophones during the period in question at all levels of earnings, but particularly at the upper levels. He observes, for instance, that in 1961 the average earnings of anglophones in the top 20% earnings bracket were 76% greater than the average earnings of francophones in the same category; but that this disparity narrowed to 50% in 1970 and to 19% in 1977. Similarly, examination of 15 percent of the combined group of anglophones and francophones with the highest earnings, reveals that while, in 1961 only 44% were francophone, this proportion had grown to 70% by 1977. At this rate, according to Boulet, francophones would have achieved proportional equity among the highest paid workers by about 1982.

Precise analysis of the possible origins of the observed disparities was not possible on the basis of the 1977 data because of the smaller sample size. However, these data provide useful up-to-date information on the linguistic configuration of the Montreal market and on the average earnings of each of the groups. According to these data, bilingual francophones ranked second in earnings (compared to fourth in 1961), 11% behind bilingual anglophones. Unilingual anglophones, on the other hand, ranked fourth (compared to second in 1961), just behind bilingual allophones (who were ranked third in both years.)

Boulet finds that differences in age, number of weeks worked, level of education, occupation, ethnic origin, citizenship status, marital status and type of employment accounted for only a small part of the disparities between anglophones and francophones in 1961 and 1971. Instead, Boulet explains the major divergence in earnings between the two groups by the fact that there is a disproportionate representation of francophone workers beneath a specified earnings threshold (roughly \$5,000 in 1961, \$10,000 in 1970, and \$19,000 in 1977); and an under-representation of francophone workers above this threshold.

Consequently, Boulet argues, it is not sufficient to apply the traditional approach of relating earnings disparities to differences in the characteristics of the workers at the level of the labour market as a whole, given the particular nature of the Montreal market. In effect, the market must be sub-divided instead into two groups of workers; those below a specified earnings threshold with no disparities in earnings; and those above the same threshold, with higher earnings.

Boulet notes that the questions to be determined in ongoing work in this subject include the extent to which the characteristics of the francophone and anglophone workers below the threshold are equivalent (i.e., the extent to which the disproportionate representation of francophones is economically "reasonable"); and the extent to which the disparity in average earnings of those above the threshold can be explained by the difference in the characteristics of the workers in the two major linguistic groups. The answer to these questions, he maintains, will provide greater insight into the causes underlying the observed, but diminishing disparity in earnings between the two groups.

¹ Jac-André Boulet, L'évolution des disparités linguistiques de revenus de travail dans la zone métropolitaine de Montréal de 1961 à 1977, Discussion Paper No. 127.

INSIDE

- An interview with Council Members Kalmen Kaplansky and Gérard Dion ... p.3
- A newly-released Study on the regional variations of productivity ... p.5
- A six page insert on the changing rôle of the Economic Council.

In Canada and Abroad

Jobs, Women and Welfare

Score a first for a staff member of the Economic Council! The Paris based Organisation for Economic Cooperation and Development has just published a study, Manpower and Employment, Problems and Prospects, by R. A. Jenness, currently Senior Policy Adviser to the Chairman. The study was submitted as background documentation to an OECD experts meeting on "Structural Determinants of Employment and Unemployment" in March 1977. It is the first study by a Canadian economist ever published by the OECD. Jenness, a senior Council staff member since 1973, directed the last three Annual Reviews, and before that the Council study People and Jobs, and has a long time history with the federal government including five years as Director of Planning and Evaluation for the Department of Manpower and Immigration.

A Review of Manpower Policies

The study reviews the manpower policies followed in the main OECD countries, including Canada, and relates these to their education, their insurance programs, income security and unemployment, and to labour

market problems likely to develop in the 1980s. In most western European countries manpower policies are administered through a mixture of public and private intervention, such that employers through their associations, or as a result of regulations, surtaxes or some variant thereof, are directly involved and responsible, along with unions, for the administration and funding of most manpower policies. By contrast, in Japan's modernized industrial sector, employers, as part of the reciprocal lifetime commitments with their employees, bear virtually all of the costs of occupational training and mobility, and of keeping unemployment rates low. At the other extreme, in Canada almost all manpower initiatives involve government programs that are funded from general tax revenues.


Female Participation

A hallmark of the 1960s and early 1970s has been the shifts in family expenditures patterns away from manufactured products and food-stuffs towards personal services and travel or towards collective goods such as education and hospital and medical services. It has also coincided with increasing participation of women in the work force throughout

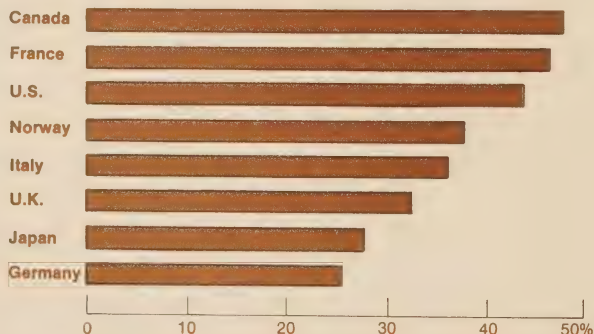
the OECD area. The increasing role of women has undoubtedly broadened their opportunities, and contributed to rising family incomes. But not without sacrifice. Jenness cites a UNESCO report that shows that, when both housework and childcare are included as work, a wage-employed wife toils about 3 hours per day longer than a wife who stays home and over 1 hour per day longer than do employed men. Moreover, males still enjoy preferential treatment not only in employment and wages but also in their prior educational opportunities. In Norway, the United Kingdom, Germany and Japan less than 40 per cent of students in higher education are women. In Canada women represent close to half of all post-secondary students, a higher proportion even than in the United States.

OECD countries have enjoyed over the past two decades, industrial productivity increases of over 4 per cent annually. But taking account of the growing service-orientation in family expenditures it is not at all clear that their own demands for manufactured goods will grow fast enough to keep pace with their growing labour forces. If this is so, the implication is that most OECD nations including Canada will have to broaden their reliance on international trade and look to wider markets for their industrial output. Jenness concludes that with the evolution to service-oriented economies,

increasing numbers of the labour force will have non-permanent jobs, either from their own inclinations, the dictates of consumer demand, or simply the competitive pressures of wage costs. As basic wage rates rise, it will pay entrepreneurs to use part-time help, or to lease workers in order to avoid the overhead costs of regular employees... services cannot be stockpiled as can material goods, and many demands for services involve daily, weekly or seasonal peaks or troughs which in turn result in corresponding ebbs and flows of jobs...

Who winds up in these "secondary jobs"? Usually those with the least bargaining power in the labour market, the least interest in a permanent career, or the least qualified. 

**STUDENTS IN HIGHER EDUCATION UNDER AGE 25 YEARS
PROPORTION OF FEMALES**



Source : OECD; Educational Statistics Year Book, Volume II, Paris, 1975.

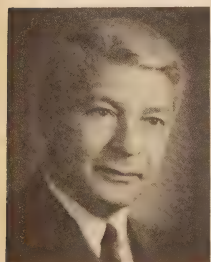
Council Members discuss Industrial Relations... No Miraculous Solutions

Council members Kalmen Kaplansky and Gérard Dion both agree that "while conflict is at the core of industrial relations, so is cooperation." They see both elements as having a part to play in the resolution of labour/management problems, and they are reasonably optimistic that a resolution is possible. In the words of Kalmen Kaplansky, "men of good will on both sides have to seek solutions."

Kaplansky, who has been Director of the Canada Branch of the International Labour Office since 1967, observes that there will always be some conflict between management and labour, "between those who give orders... and those who take orders." He asserts that "we have to live with it... just like any other aspect of human relations, like family life, like political life." He sees the object of industrial relations as a process of minimizing the adverse effects of this inevitable conflict. He adds that:

Part of the problem is the expectation of instant miraculous solutions and a refusal to recognize that conflict is an inevitable fact of industrial life. Instead, we should recognise that labour-management relations are, in part, based on diversity of interest. Our task is to find solutions that will minimize that diversity and improve the negotiating climate.

Gérard Dion, a priest and a professor in the Department of Industrial Relations at Laval University, cautions against using value judgements and emotive words when discussing industrial relations. He decrys the use of such terms as "excessive wage demands", observing that what appears excessive to one group may not to another. Dion notes that while the situation in Canada may not be perfect, it is better than most. "I don't like our system very much" he comments, "but really, I don't know of one that is better."



"Men of good will on both sides have to seek solutions"
Kalmen Kaplansky

Collective Bargaining

Both members feel that the Canadian system of collective bargaining works relatively well. Dion points out that here in Canada, unlike in most European countries, negotiations for a collective agreement take place at the plant level, which allows for "the participation of the rank and file in the negotiations and also... in the control of the application of the agreement." According to Kaplansky, collective bargaining should not be regarded with suspicion, since it represents an

attempt to "constitutionalize" conflict between management and labour. He adds,

Some people think that because we have occasional strikes, the system has collapsed. (On the contrary)... by preserving the right to strike, which means the right to withdraw labour openly...we regulate conflicts in terms of law and national practice.



"I don't like our system very much, but I don't know of a better one"
Gérard Dion

Council's Role

Both men agree that the Economic Council has an important role to play as a forum in which individuals with diverse views can discuss the major issues from a variety of perspectives. In Abbé Dion's opinion, the Council could be most useful in helping to define such issues as that of the quality of working life and how it can be improved. He sees the Council's role as informer and educator as one of great importance.

Quebec Labour Issues

According to Gérard Dion, who is editor of the bilingual quarterly *Relations Industrielles — Industrial Relations*, labour issues in Quebec differ both in structure and in their emphasis on ideology from those in the rest of Canada. He explains that Quebec has a greater concentration of bargaining at the provincial level than is the case elsewhere: for example, the provincial government bargains as employer on behalf of schools and hospitals; negotiations with civil servants and with the construction industry also take place at the provincial level. As a result there is more government involvement in the field of industrial relations in Quebec than in the other provinces. Dion feels that this leads to more problems in negotiations between the groups in question than would be found in a system where negotiations are fragmented.

In conclusion, both Council members agree that while "every year is a test year" between management and labour, both groups should agree on the objective of maintaining a strong competitive economy in Canada. As Kalmen Kaplansky put it: "All Canadians should have a sense of national purpose in this country. There is no difference in the degree of patriotism or dedication between working people and management. The basic issue is that within this framework, how do you divide the national pie?"

Low Energy Future Feasible

Investment in energy conservation programs would benefit Canada more in the short-term than equivalent investments in new energy producing facilities, according to a paper featured on page one of the February Bulletin.¹ In Part II of the same paper, David Brooks argues that over a long-term period this is also the case. He maintains that "given the simulation of lower energy patterns of growth in the long-term, it appears that the Canadian economy can accommodate the necessary shifts while maintaining reasonable growth in output, employment, and income, and without demanding major lifestyle adjustments on the part of Canadian households."

Using the Statistics Canada long-term simulation model - LTSM — for looking ahead to the year 2025, Brooks investigates "the implications of an economy experiencing slightly negative growth in energy consumption, other things being equal". The economy that is consequently depicted is one of slow growth, with population projected to increase by about 40%, and per capita GNP expected to grow by about 80% to the year 2025.

Results Simulation

Looking at the results of the LTSM run, Brooks observes that

from the point of view of this study perhaps the most important result is that this run of the LTSM did in fact run. No energy values were so remote nor were any economic inconsistencies so great that the model refused to deal with them. An economy, albeit one with some problems...was successfully projected. This was the case "even though there has been a 33% reduction in per capita energy consumption and a 60% reduction in the ratio of energy consumption to GNP."

Brooks makes a number of observations based on the results of this simulation, largely using the model output for the year 2025. He finds, for example, that

- both the absolute expenditure and the share of total consumer expenditure spent directly on energy drop sharply — the former by nearly 50% and the latter by about 75%.

INITIAL COMPARISONS OF SIMULATED SUPPLY AND DEMAND FOR CAPITAL AND FOR LABOUR, 1975 TO 2025*

	Construction Capital (million 1961\$)			Machinery & Equipment Capital (million 1961\$)			Labour (million workers)		
	Available	Required	% Diff.	Available	Required	% Diff.	Available	Required	% Diff.
1975	93.2	83.8	10.0	79.1	70.5	10.9	9.8	8.9	9.8
1985	126.4	107.6	14.9	114.8	98.6	14.1	12.5	10.4	16.8
1995	144.6	123.7	14.4	128.2	116.4	9.3	14.0	12.1	13.9
2005	157.4	140.2	10.9	140.4	135.1	3.8	15.1	13.9	7.9
2015	160.2	149.0	7.0	143.7	145.5	-1.3	15.3	15.0	2.0
2025	155.8	160.0	-2.5	141.2	158.6	-12.4	15.0	16.4	-9.6

*Comparison made prior to detailed analysis of conservation opportunities in industrial use of energy.

Source: Results of the LTSM Run.

The major source of this change, according to Brooks, lies in the shift in the composition of final demand. "In other words," he asserts, "the efficiency gains and shifts in consumption patterns are more important than low economic growth."

- average annual growth rates of industrial output lie between 1.5% and 2% per year, with lower rates for construction and the primary sector. Total industrial output increases by 100% over the 1970 — 2025 period. The share of the primary sector in output and employment falls by nearly 20%, and that of construction by 35%, but shares of each of the other major sectors (nondurable manufacturing, durable manufacturing, services) grow by about 10%.

- total demand for labour nearly doubles, from 7.1 million to 14.1 million. All sectors except construction (which does not grow at all) show continued but declining growth in the rate of employment, with the biggest relative gains registered by the service sector (growth of 130%) and the smallest by the primary sector (growth of 60%).

- an increasing surplus of capital and labour peaks in 1990, followed by a slowly declining surplus through about 2025, after which a deficit appears for both capital and

labour. While the appearance of a capital/labour surplus is alarming, Brooks argues that it may be minimized by such factors as "short-term energy-conserving, employment-generating programs." In addition, he suggests that the economy is likely to approach a low-energy growth path more gradually than is assumed in the model.

- total investment grows hardly at all in absolute terms. Business investment falls, and there is a sharp decline in the annual investment in residential construction. Government investment grows at a steady, though declining, rate.

- something more than a doubling of industrial energy efficiency will be required over the next fifty years in order to meet the levels of industrial energy demand projected in the model. Brooks does not see this to be an impossible target, noting that each of the major consuming industries anticipates major efficiency gains, and hence "there is good reason to assume that an average improvement in energy efficiency of 1% a year, which is about what is required, is quite within reach."

¹ Discussion Paper No.126, D.B. Brooks, *Economic Impact of Low Energy Growth in Canada: An Initial Analysis*.

See also Bulletin, Vol.3, No.1, page 1.

David Brooks is presently the Co-ordinator of Energy Probe

Regional Variations in Productivity

Worker Output is Determining Factor

Output per worker is below average in the Atlantic Region, Quebec and Manitoba, but above-average in Ontario, Alberta and British Columbia. This factor, and not a faulty industrial structure, accounts for most of the regional differences in labour productivity, according to Dr. Ludwig Auer of the Economic Council of Canada.¹

Auer finds that provincial variations in industrial structure account for only about 20% of the disparities in levels of labour productivity. Such structural weaknesses that do exist can be traced to the goods-producing industries. In Prince Edward Island, for example, the predominance of agriculture, which is relatively low in productivity, and the absence of manufacturing, which is relatively high in productivity, lower labour productivity by 35%. On the other hand, Auer finds that (contrary to popular belief) the industrial structure of the goods-producing industries in Quebec is quite well-balanced. He asserts, moreover, that a good part of the lower provincial productivity performance among Quebec's manufacturing

industries does not come from a weak industrial structure, but from below-average output per worker in individual industries.

Auer ascribes 80% of the sizeable regional variations in labour productivity to variations in output per worker in each industry. These differences result from a number of contributory factors, including quality of the workforce, capital per worker, and management and technology.

Labour Quality

Labour quality, particularly higher educational attainment, raised the level of productivity performance in British Columbia, Alberta and Ontario. Significantly, in all provinces where educational attainment was below the Canadian average — that is, in the Atlantic provinces, Quebec and Manitoba — output per worker was also below average.

Capital per Worker

The variations in capital per worker were not nearly as closely related to provincial variations in labour productivity as were variations in labour quality. A lack of capital contributed to a below-average performance in

Quebec and Prince Edward Island, but in most provinces capital stock per worker was adequate and even plentiful. In fact, Auer finds that in some of the Atlantic provinces capital in manufacturing appears to be invested beyond the point of adequate market returns. Consequently, he argues that "one cannot expect that directing more capital investment into manufacturing will automatically improve the productivity performance of the low-income provinces."

According to Auer, it is likely that much of the remaining labour productivity difference can be attributed to provincial variations in management practices and technology. There is evidence that the training of managers varies among the provinces and that there are provincial leads and lags in the adoption of new technology.

To illustrate that provincial variations in labour productivity are real, and do not come from variations in prices paid for industrial output, Auer provides examples from the service sector among others.

Service Sector

Although the service industries account for over half of all employment, in general no adequate measure of their overall productivity performance is available. Some indicative measures however, are given for some subsectors. For example, the Income Maintenance Branch of the Department of Health and Welfare, which is responsible for the processing of millions of old age security and family allowance accounts, has successfully developed efficiency and service measures for about 85% of its operations. These indicate significant variations in productivity performance among the provinces: Ontario, Alberta, British Columbia and Nova Scotia with ratings of 111%, 102%, 101% and 109% respectively rate higher than all the other provinces.

DIFFERENCES BETWEEN PROVINCIAL AND NATIONAL LABOUR PRODUCTIVITY LEVELS, BY PROVINCE, 1970-73

	Provincial and National Labour Productivity in Value Added Per Worker		Difference Between Provincial and National Labour Productivity
	(Dollars)	(Per cent)	
<i>Total economy</i>			
Newfoundland	10,187	91	- 9
Prince Edward Island	6,716	60	-40
Nova Scotia	8,615	77	-23
New Brunswick	9,138	82	-18
Quebec	10,362	93	- 7
Ontario	11,680	104	4
Manitoba	9,980	89	-11
Saskatchewan	11,056	99	- 1
Alberta	12,792	114	14
British Columbia	12,283	110	10
Canada	11,194	100	0

Note: Estimates for the total economy relate to 11 major industries: agriculture; forestry; fishing; mining; manufacturing; construction; transport and utilities; trade; finance, insurance and real estate; community, business and personal services; and public administration.

Source: Based on data from Statistics Canada.

¹ L. Auer, *Regional Disparities of Productivity and Growth in Canada*.

PUBLICATIONS OF THE ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

The Annual Review and Consensus Reports reflect the views of Council Members unless otherwise stipulated.

Studies remain the personal responsibility of their author(s) and, as such, have not been endorsed by Council Members.

The above publications can be obtained through Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa K1A 0S9.

Discussion Papers are also the sole responsibility of their author(s). They are available in limited number in the language of preparation through the Information Section, Economic Council of Canada, tel. (613) 993-3591.

ONE CONFERENCE REPORT

These Proceedings remain the personal responsibility of their authors, and, as such, have not been endorsed by Council members.

Proceedings of the Workshop on the Political Economy of Confederation, the Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, and the Economic Council of Canada. (Catalogue No. EC22-66/1979; \$6.50 Canada, \$7.80 Other Countries.)

TWO STUDIES

L. Auer, *Regional Disparities of Productivity and Growth in Canada*, Economic Council of Canada, (Catalogue No. EC22-62/1978; \$4.25 Canada, \$5.10 Other Countries). See page 5.

J.M. Mintz, *The Measure of Rates of Return in Canadian Banking*, Economic Council of Canada, (Catalogue No. EC22-61/1978; \$4.00 Canada, \$4.80, Other Countries).

Professor Mintz compares the before-and after-tax rates of return to shareholder's equity earned by Canadian banks between 1967 — 1973 with the profit rates of firms in four other sectors: trust and loan corporations; the manufacturing industry; retail trade firms; and U.S. insured banks. He finds that Canadian banks showed higher profits than the firms in these sectors, and argues that this is the result of the market power exercised by the banks.

ONE DISCUSSION PAPER

No.127, J-A. Boulet, *L'évolution des disparités linguistiques de revenus de travail dans la zone métropolitaine de Montréal de 1961 à 1977*. See page 1.

ERRATUM

An error was made on p.8 of Bulletin, Vol.3, no.1 with reference to Discussion Paper No. 124, S. Gera, P. Kuhn, *An Econometric Analysis of Residential and Job Location Behaviour in a Metropolitan Area*. The last sentence of the first paragraph should read: "The authors find that workers tend to choose their residential area by availability or by preference, rather than by reference to the 'transportation cost-housing cost' trade-off."

* * *

The Regulation Reference

The Council's Regulation Reference will be issuing a periodic newsletter to keep the large number and variety of individuals, interest groups, firms and government departments and agencies up-to-date on its activities. Appropriately titled "Update", the newsletter will be distributed every few months as the need arises, rather than on a fixed schedule. For further information on this publication, contact W.T. Stanbury, Director, Regulation Reference, Economic Council of Canada, P.O. Box 527, Ottawa, K1P 5V6, tel. (613) 993-0156



BULLETIN

is produced by the INFORMATION SECTION OF THE ECONOMIC COUNCIL OF CANADA and distributed free of charge. It does not necessarily reflect the views of Council Members. These articles may be reproduced without special permission. However, a credit would be much appreciated.

If you would like to receive the BULLETIN or to obtain any additional information, please contact:

Barbara Campbell, Editor
Information Section
Economic Council of Canada
P.O. 527
Ottawa, Ontario K1P 5V6
or phone: (613) 993-1894



The CHANGING ROLE OF THE COUNCIL

Comments by the Chairman / The new research program

The Chairman discusses...

The Council — Past and Present

Under the Act which created it in 1963 the Economic Council of Canada was given a number of statutory responsibilities. Perhaps the main ones were:

- regularly to assess, on a systematic and comprehensive basis, the medium-term and long-term prospects of the economy, and to compare such prospects with the potentialities of growth of the economy;
- to study how national economic policies can best foster the balanced economic development of all areas of Canada;
- to encourage maximum consultation and cooperation between labour and management; and
- to seek full and regular consultation with appropriate agencies of the governments of the several provinces.

The Council was required to publish an Annual Review dealing with these issues. Through its Review, its other major studies, and the authored studies it supports, and with its very broad mandate to undertake research, the Council was to fulfill its second major role of increasing public understanding and encouraging public debate of major economic policy issues.

During its early life a number of factors ensured a cordial environment for Council policy proposals. First, there was a distinct political need for independently considered, directed empirical research. There were few other non-governmental research agencies and hence, it was natural that the Council attracted the fairly undivided attention of an interested public. Moreover, there was evident need for government initiative on a number of fronts, and the Council led public opinion in focussing its research and recommendations on these issues.

Today, I need hardly point out that the economic and policy-making environment has dramatically changed. A sea change has also occurred in the research establishment in Canada. The Economic Council is no longer virtually alone in the field of economic analysis and advice. A number of lively, active and highly visible private institutions are thriving. The public, and policy-makers, can choose fairly from a rich menu of forecasts, policy analysis and economic advice. Indeed sometimes, in my darker moments, I fear we may all die one day of terminal econometrics, choking on our own statistics.

In a time, such as we are experiencing, of relatively sluggish growth the competitive strivings of special interest groups become more intense. Inflation and unemployment have bred uncertainty and insecurity. The earlier optimism and widespread sense of public confidence has waned; the sense of national purpose is now marked by doubts and scepticism. The years ahead will confront Canadians with difficult but not insurmountable decisions, and growth rates in per capita incomes significantly lower than we enjoyed only a few years ago.

These changes in the economic climate in which the Council must operate made imperative the need for a re-examination of its structure and functioning. This the Prime Minister asked me to do at the time of my appointment. My report was completed a few months ago and has recently been released by the Prime Minister's Office.

One of the more difficult aspects of the Council's operation over the past few years has derived from its consensus mode of operation. The membership on the Economic Council has consisted of individuals appointed from among a wide range

of interests, backgrounds and experiences. As Council members they serve a public interest, distinct from their private concerns. In general, and with some specific exceptions, they are expected to submerge the interests of the specific constituencies they represent, in favour of the broader purposes of the Council. This clearly puts some representatives in a difficult position. The consensus mode of operation of the Council meant that they were faced, from time to time, with the very difficult problem of setting aside their respective interests and agreeing with Council reports, portions of which might run counter to the expressed views or aspirations of their constituents. During the first 12 years of the Council's existence, these problems were generally resolved, sometimes rather uneasily, in the deliberations. The difficulty was particularly acute for representatives of organized labour, who are used to the adversary system of collective bargaining and who are directly accountable to their union members. The government's decision in 1976 to adopt wage and price controls brought the issue to a head. Organized labour withdrew from several federal agencies, including the Council, and their withdrawal of representatives brought the questions of consensus and future membership into sharp relief.

A re-examination of the Council's role is now necessary

Kenneth Arrow, the Nobel Prize winning U.S. economist has written that consensus represents an adequate substitute for authority in decision-making in those cases where either all the participants are of like mind — which reduces the value of a Council as a focus of alternate perspectives and information — or where "sufficiently overriding commonly valued purpose" dominates the sources of dissent. In the early years of the Council, this appeared to be the case. Latterly, the special concerns of the individual members have made the achievement of consensus more difficult, and in Arrow's terms, therefore less "efficient".

Against this background of increasing discord and with fundamental differences of approaches evident even among professional economists, the consensus model for policy advice has begun to appear less feasible. Lord Melbourne, Queen Victoria's first Prime Minister, is reported to have said at a Cabinet meeting "Now, is it to lower the price of corn, or isn't it? It is not much matter which we say, but mind, we must all say the same". Cabinet solidarity is one thing; but it seems less appropriate to impose an obligation of complete and unqualified unanimity on an advisory body composed of people representing, even indirectly, a broad and diversified range of potentially conflicting interests.

This is not to say that the goal of consensus is not important. It is. Seeking consensus is, in fact, the main way of ensuring that the various and diverse bases of knowledge are brought to bear on particular issues. However, to the extent that consensus implies unanimity, it is likely to become an increasingly impractical concept for the future operation of the Council.

In searching for ideas regarding the future evolution of the Council, I spent some time looking at the parallel forms of policy advisory groups in other countries. This search proved only modestly helpful. The federal constitution of Canada

together with its demographic, social, and geographic eccentricities presents complications and challenges not encountered or considered by most other nations which have undertaken consultative planning. However, the experience of West Germany was perhaps the most relevant because of its federal constitution, and diversified economy.

West Germany, as you are probably aware, has employed what has come to be known as the "Conseil des Sages" or "Wisemen" model whereby a continuing advisory group of economic experts is chosen to offer public review and commentary on the general setting of economic policy. In West Germany, the Council consists of five federally appointed members, all professional economists. Like its Canadian counterpart, this Council is required by law to prepare and publish an annual review of the economy, and may publish additional reports relating to other objectives.

The West German Council, however, is forbidden by law from making policy recommendations. Instead the group of experts is restricted to the production and reiteration of alternative policy approaches — an especially frustrating chore if, from a professional standpoint, there appears to be only one proper course of action.

On the positive side, the West German format requires the government to submit the Council's reviews to both houses of parliament "without delay", and within eight weeks the government must respond, stating its position with respect to the report. In Canadian terms this would, in effect, require the government to produce a Green Paper on economic policy each year in response to the publication of the Economic Council's Annual Review.

There were other reasons for rejecting the West German Council format as unsuitable for Canada.

First, the small size of the German Council is not sufficient to permit even minimal representation of Canadian interests. Moreover, and perhaps my cynicism runneth over, getting any five eminent Canadian economists to agree on anything more controversial than the time of day (even here regional interests must be considered) is an awesome task. Moreover a concentration of academic brilliance does certainly not imply an equal familiarity with practical affairs or the realities and constraints faced by policy makers.

Consensus implying unanimity is increasingly impractical

As appealing, therefore, as the idea of a small, professional "Conseil des Sages" appeared at the outset of my exploration, it did not on reflection strike me as a useful model for Canada. I felt that the present structure, comprising three full-time directors, all professional economists, as well as up to 25 part-time members would permit the Council to establish what might be referred to as "windows of perception" on the various economic sectors, regions, social science disciplines and other facets of our multi-dimensional, extraordinarily diverse and pluralistic society.

One may well ask — so what's new? The answer is — nothing radical but some important changes in emphasis and direction. First, it is now made clear to all the part-time members that they should be prepared to sit as individuals.

This means that agreement on findings and policy recommendations in Council will be based on the underlying research evidence and on the individual experience and views of the Council members, and not on pre-determined constituency positions. The wide variety of backgrounds of the individual members should enable the Council's "windows of perception" to probe the shadows as well as the light in both directions, channelling insights to and from the Economic Council. Where possible in its recommendations, the Council will aim for consensus but differences of view will be expressed by written, reasoned dissent.

Second, it is essential that the public or part-time membership should include a core of professional economists of the highest standing. This is, in part, in keeping with the "Conseil des Sages" model, but in the Economic Council they would have a dual function: in addition to their normal activities as members of the Council, they would help to guide and to safeguard the high standards of research on which the Council must depend for acceptance as a professionally authoritative body.

Third, it is essential, in my view, to secure a more active commitment to the work of the Council among the part-time members by involving them more directly in the formulation and guidance of research programs and projects. This is, indeed, a fairly radical change in the mode of operation. We are seeking to achieve this by the use of Advisory Subcommittees of Council, chaired by a member, and always including one permanent member. Some of the subcommittees include outside experts. At the present time, such subcommittees have been established for the two study "references" which stemmed from the February (1978) First Ministers' Conference (the Regulation Reference and the Centre for the Study of Inflation and Productivity), for the study of the Newfoundland economy (jointly requested by the Prime Minister and the Premier of Newfoundland); and for Planning for Research and Annual Reviews.

* * *

Council Members should sit as individuals

So much for the Council's structure and mode of operation. As to its future role, again I see no radical transformation but a need for adaptation to the changing environment. The Council has, and must continue to serve as a vehicle for the communication of ideas, and perspectives, and to do this it must be visibly independent of government involvement in its activities. This was made clear by the First Chairman of the Council, Dr. John Deutsch, who refused to allow Council participation in the meetings of the cabinet committee on finance, on the grounds that it would compromise the Council's independence. I have no wish — nor does the Council — to turn back from the path which John Deutsch chose, even if it were possible to do so. Independence, however, should not mean isolation. It does not require us to operate in such a state of cloistered virginity that we are out of touch with the ongoing activities of governments and their agencies. I believe very strongly that it would be desirable for representatives of the Council to meet at fairly regular intervals, with a Committee of Cabinet; Council members should also meet with opposition parties as requested. Moreover, the

views of the Council must be more effectively and directly conveyed to the various levels of government.

In terms of our relations with Parliament as a whole, I have strongly recommended that consideration be given to the use of a parliamentary committee — existing or newly created — to discuss major Council documents, especially Annual Reviews, on the occasion of a thorough airing of medium-term economic policy issues. To enhance this discussion would probably require expert staff for the Committee, and should include the power to call upon other members of the research community.

Council membership should include economists

The channels of communication, both formal and informal, between the Council and provincial governments must also be greatly strengthened. Major areas of economic policy are in the provincial domain. Thus I would hope, for example, that the Council will continue to provide services to provincial governments through the use of joint federal/provincial references on specific problems of provincial interest but which affect the economy as a whole. The Council must seek to establish itself as a national institution, not a federal body. The two permanent directors and I have been visiting the Provincial governments and have started discussions with the Premiers or Cabinet Ministers to explore avenues for communication and cooperation. I have been very encouraged by their enthusiasm for the work of the Council and its credibility in dealing with the hard economic realities of our time. In addition, we will be regionalizing our Conference and seminar programs and our Council meetings.

We will, as well, be reaching out in our public education efforts to special groups — business, consumers, students, labour — and will have to be more sophisticated in the design of our communication program. We must explore a new range of techniques to reach a variety of audiences whose interest in our work is selective.

A parliamentary committee should discuss Council documents

Finally, as an economist, I strongly believe in the principles of specialization and comparative advantage. I have noted the addition to the Canadian research scene of a number of new institutions. Some serve special interests, others serve special purposes. The Council is communicating and cooperating with these bodies in order to enrich each other's information and to avoid unnecessary research duplication. But we have a clearly defined niche of our own. Our mandate lies in the medium-term, and in the depth and impartiality of our findings. We have, in relative terms, sizeable resources, although I could cite not a few departments of government with many more economists than on the Council's regular staff. We are re-designing our entire research program — selecting a limited number of specific areas, which we plan to probe in depth — in other words we are specializing. We are planning to develop in a far more systematic fashion than in the past, our links with the universities and with researchers in government and private institutions in Canada and internationally. We want, too, to engage in more effective manpower exchange. Each major research field is being reviewed by working groups of experts and policy-makers from Canada and abroad before project plans are finalized.

Council Achievements

These changes can and will, I believe, improve the usefulness of the Economic Council. But there is one nagging question that won't go away. That is, "Does such an agency, by conducting applied economic research, however good, however relevant, contribute positively to the formation of public policy?" I wish I could give you a resounding yes as an answer, but I must be honest and say that I, for one, do not understand well the role of social science research and researchers in affecting decision-makers and policy choices.

Nonetheless, there is no doubt in my mind that the Council has made an impact and is continuing to make an impact on public decisions in this country. Not necessarily directly, but over time, the Council's findings and recommendations have left their mark. What is the record?

In the early Reviews the Council recommended the introduction of comprehensive manpower policies to increase the occupational training and mobility of Canadians. The federal government established a Department of Manpower for this very purpose.

The Council urged increased educational investment; and the federal government, with the provinces, embarked on shared cost post-secondary education programs which now see proportionately more Canadian young people getting advanced education than do the young in almost any other western nation.

The Council recommended the enrichment and coordination of initiatives in Canada's lagging regions and this was followed by the federal establishment of the Department of Regional Economic Expansion.

The Council's recommendations on competition policy in Canada were followed by the creation of the Department of Consumer and Corporate Affairs and federal support for consumer activism.

More recently, the Council's recommendation in People and Jobs to recombine the offices of the Unemployment Insurance Commission and the Canada Manpower Centers and to use "topped up" UIC benefits in a major job creation thrust have been followed by precisely those measures.

The Council's recommendations to increase competition, and improve the payment system in the banking industry have helped shape the considerations of the revisions to the Bank Act that are now taking place.

The Council's commercial policy findings and recommendations form a basic backdrop to Canada's GATT negotiations, still underway. And while the Council's recommendation for a major industrial adjustment program for the 1980s was only recently made, you can bet that at some time in the post GATT period, some such initiative will be necessary to promote the redeployment of workers to productive and competitive enterprises.

I'm not saying that these things would not happen or have happened without the Council's advice, or that all our recommendations are acted on. That would be silly: for an econom-

ic advisory body is just that, an advisory body. Politicians must bear the ultimate responsibility, and governments must weigh factors other than economic ones in making their decisions. But the analytic work is thorough, the findings clear the air, and the advice is listened to. It is listened to because of its impartiality and its independence.

Some have suggested that the consensus process which I have described has diluted the Council's recommendations to the point of irrelevance. The search for common ground always curtails some ingenuity. It tends to preclude the radical solution, and it may give a somewhat ponderous tone to the result. Other voices may be more original and more shrill. But will their message endure? I think the Council's messages have. Are the recommendations feeble? Well, you can make your own judgement, but I don't regard \$2 billion tax cuts, or a \$4 billion industrial adaptation expenditure program over 15 years, or some of the other recommendations that I've described, as being feeble. Imprudent if you like, but not feeble.

And what of our other role, to raise the level of public consciousness on major issues of the day? I think there we can take some satisfaction, although as I have already said, we must do better. Over the past few years, for instance, the Council has issued, in addition to its Annual Reviews, major studies on commercial policy, regional disparities, labour markets, banking policy, international development, and it will soon be releasing one on the whole field of pensions. It has published close to one hundred authored research studies and about 130 discussion papers in addition to sponsoring or co-sponsoring conferences on issues such as industrial adaptation, confederation and, this spring, on income distribution. And the Council's bi-monthly Bulletin reaches a wide audience of interested business and community organizations. Our reports on commercial policy and labour markets are used as text-books in universities across the country and I am pleased to say that the Eighth Annual Review, Design for Decision Making, has been used world-wide and has been translated into at least seven languages. How credible is the Council? Well I take it as a measure of our credibility that the Council of Maritime Premiers would call upon Council staff to help assess the issue of unemployment and income support policies in that region. And that following the release of the study on regional disparities, Premier Moores of Newfoundland would ask the Prime Minister to have the Council undertake a detailed examination of the economic potential of his province. I take it as a measure of confidence that the provincial premiers unanimously requested that the Council be asked to examine the effects of regulations on the economic performance of the country, and — more significantly since it represented a switch from what was being proposed by the Federal government — they entrusted the Council with the task of monitoring the post-controls inflationary situation.

But before I conclude let me return to my nagging query about the relationship of social science research and policy-making by raising a more fundamental question — that of the validity and reliability of present social science research. Robert Aaron of Brookings has observed the "...collapse of the intellectual consensus..." on how to deal with major matters of policy. This he attributes in part to the fact that, in his words, "one can be fairly confident that at any given time there will co-exist several theories consistent with any given

set of facts..." Aaron asks despairingly, "what is any ordinary member of the tribe to do when the witch doctors disagree?" Perhaps the greatest danger, which Aaron does not explore, is that in a period of great uncertainty and rapid change, the "ordinary member of the tribe" becomes ever more hungry for answers, starving for guaranteed prophesy, impatient with qualification and skepticism. There is, today, as George Steiner has said, a powerful nostalgia for the absolute. Those economists who peddle the economic equivalent of laetrile are becoming increasingly popular. Perhaps it's fitting to end with a quote from Lord Keynes:

I suggest therefore that progress lies in the growth and the recognition of semi-autonomous bodies within the state — bodies whose criterion of action within their own field is solely the public good as they understand it, and from whose deliberations motives of private advantage are excluded... — bodies which in the ordinary course of affairs are mainly autonomous within their prescribed limitations, but are subject in the last resort to the sovereignty of the democracy expressed through Parliament.

Excerpts from a speech given at Carleton University on February 5th, 1979

The Council's New Research Program

A General Outline

Plans for its future core research program have recently been developed by the Economic Council of Canada. The new research strategy, designed after discussions with Council staff and members, with other economic research organizations and with provincial governments, is guided by the following principles and considerations:

- the Council should concentrate its research activity on a limited number of major economic policy problems, to promote a better understanding of problems and of policies in a medium-term context.
- the Council should take a broad view of its mandate. It should serve the private sector as well as all governments in Canada, provincial as well as federal. In addition, it should be sensitive to regional problems.
- the Council should not be engaged in short-run analysis and the offering of short-term advice to governments, except in the context of medium and longer-term prospects and objectives.
- the Council should emphasize the need for effective communication with the target audiences of decision-makers and opinion-makers, and people interested in public affairs.
- the Council's work must be directed towards making a contribution to economic policy issues. To this end, each major project should aim to produce a definitely scheduled "consensus" document.
- the Council should involve peer groups of researchers and policy analysts in the planning process of its research.
- the Council's research work should continue to involve outside professionals, but the Council's policy advice should be primarily the responsibility of the Council as a whole.

Structure of Council Research

In general terms, a period of about two or three years is envisaged as the time span for Council research projects.

Research staff will be re-assigned on completion of each project in order "to keep up interest and freshness of work and to match skills to changing project needs." The Council will, however, carry out shorter-term, exploratory work when the need for it arises.

Conferences and Seminars

The Council proposes to continue its involvement in conference and seminar activity in order to further the design, preparation and communication of its work. Over the next two years, the following conferences and seminars are scheduled:

- a series of research planning workshops and seminars, to keep the Council and other policy analysts in touch with the latest professional work in the areas of the Council's activities.
- research "stock-taking conferences", such as the May, 1979 Council-sponsored conference of research workers on incomes.
- joint conferences with other organizations in areas in which the Council shares knowledge and responsibility. One example is a Conference on management planned jointly by the Council and the Federation of Deans of Schools of Business and Administrative Studies.
- workshops, on a regional basis, in which major Council Consensus Reports (such as the upcoming study on Retirement Incomes) will be debated and discussed with interested groups in the private sector.

The Chairman, the Directors and the staff of the Council will continue to participate as speakers, panel members and discussants in conference activities organized by other bodies. The intention, is to relate these activities closely to Council concerns, rather than to more general topics.

New Project Areas

The major project areas which have been designated for future research at the Economic Council are: the Annual Review; The CANDIDE model; Labour Markets and Socio Economic Research; Growth and Productivity; Micro-economic studies on Technological Change and Productivity and Growth; Financial Markets; and Regional Studies.

Annual Review

The Reviews are expected to be smaller volumes, more clearly dealing with medium-term issues, and focusing on one or two main subjects. They will be based on careful, in-depth analyses which may also be published as research studies or papers. Reviews will be written in a manner designed to communicate effectively to a general audience.

The main feature planned for the Sixteenth Review is "the climate for saving and investment." Both quantitative and qualitative aspects will be considered. As required by the Council's Act, the Review will also contain an account of performance and a view of prospects with the emphasis on the medium-term.

The complete redesign and refit of the CANDIDE model is now nearing completion. Over the coming months, extensive efforts will be made to discuss the model's capabilities with researchers in governments and the private sector. It is expected that the model will be a useful tool for both Council staff and outside groups.

CANDIDE

The CANDIDE group is undertaking various research studies with the new model, including an examination of the mechanisms by which inflation is transmitted, focussing on international influences; the workings of fiscal and monetary policies; implications of investment incentives for economic growth; and the ways in which the changes in population size and structure can affect growth.

Labour Markets and Socio-economic Research

A set of studies are being planned which will deal with labour markets and manpower and industrial relations policies. The major results of this work would appear in a consensus document. As well, this group will continue its research studies on social security programs and the economics of income and wealth distribution.

Growth and Productivity

While detailed planning in this area is at a preliminary stage, it is expected that the project would analyse Canada's growth and productivity performance over the last two decades or so, look at major factors bearing upon growth in the 1980s, and recommend policies for improving growth

performance in the coming decade. It would concentrate on further disaggregation and refinement of capital inputs, on linking up with industrial sector analysis and on capital utilisation.

Microeconomic Studies of Technological Change, Productivity and Growth

The purpose of this project is to develop research which will allow the Council to play an important role in the ongoing dialogue on industrial policy issues. The focus of the project will be on policies which affect the development of innovations, the rate of application of new technology in Canadian industry, and the improved international competitiveness of Canadian firms.

Examples of the issues to be analysed would include the identification of economic factors affecting technological change and productivity improvements among plants and firms both within and among different Canadian industries; the role of multinational enterprises in the development and utilization of technology and innovations in Canada; and the factors affecting the international competitiveness of Canadian firms.

Financial Markets

The planning for this program has just begun. It is proposed that it should be centralized around a main theme, such as the relationship between the financial system and economic growth in Canada.

The research would try to indicate how financial institutions and markets might have to evolve over the coming decade or so to allow for such factors as demographic changes, changes in financial asset structure, shifts in industrial structure, the operation of international financial markets and the growing importance of foreign banks in Canada. It is expected that there would be work as well on Federal-Provincial aspects of the system.

Regional Studies

The purpose of this program would be to add to the national understanding of the regional functioning of the Canadian economy. It would not be restricted to looking at regional disparities only, but would study the regional economies in a more comprehensive way, by looking at factors such as productivity, regional aspects of changes to the population structure, natural resources and interregional development.



Projets nouveaux

Les principaux champs de recherche déterminés par le Conseil économique sont les suivants: l'Exposé annuel, le modèle CANDIDE, les marchés du travail et la recherche socio-économique, la croissance et la productivité, les études micro-économiques sur les changements technologiques, sur la productivité et sur la croissance, les marchés financiers et, enfin, les études régionales.

Exposé annuel

On prévoit de réduire l'ampleur de l'Exposé, l'y traitant plus nettement de problèmes à moyen terme, et y mettre l'accent sur des analyses approfondies qui pourront être publiées à titre d'études ou de documents de recherche. Ils seront rédigés dans un style qui permettra d'informer efficacement le grand public.

Le thème principal du Seizième exposé annuel portera sur «les conditions de l'épargne et de l'investissement»: on y étudiera les aspects quantitatifs ainsi que qualitatifs. Tel que l'exige la Loi sur le Conseil économique du Canada, l'Exposé présentera aussi une revue de la performance et une opinion sur les perspectives économiques, surtout à moyen terme.

Le remaniement complet du modèle CANDIDE est maintenant presque terminée. Au cours des prochains mois, de grands efforts seront déployés, de concert avec chercheurs du secteur public et privé, pour discuter des priorités du modèle. CANDIDE devrait être un instrument utile tant au personnel du Conseil qu'aux groupes extérieurs.

CANDIDE

L'équipe CANDIDE lance actuellement divers projets de recherches à l'aide du nouveau modèle. Ils comprennent l'examen des mécanismes de propagation de l'inflation, en mettant l'accent sur les influences internationales; le fonctionnement des politiques budgétaire et monétaire; les effets des incitations à l'investissement sur la croissance économique; et les répercussions sur la croissance des changements dans la taille et la structure de la population.

Les marchés du travail et la recherche socio-économique

Une série d'études portera sur les marchés du travail et sur les politiques relatives à la main-d'œuvre et aux relations industrielles. Les principales conclusions pourraient être publiées dans un document de consensus. L'équipe qui est chargée de ces études poursuivra également ses recherches sur les programmes de sécurité sociale et sur la répartition des revenus et de la richesse.

La croissance et la productivité

Bien que la planification détaillée dans ce domaine n'en soit qu'à l'étape préliminaire, il est déjà établi que le projet visera à analyser l'évolution de la croissance et de la productivité au Canada au cours des deux dernières décennies, à étudier les principaux facteurs qui influenceront sur la croissance

Les études micro-économiques sur les progrès technologiques, la productivité et la croissance

Ce programme de recherche a pour but de permettre au Conseil de jouer un rôle important dans le débat qui se poursuit sur les questions de politiques industrielles au Canada. Le projet s'orientera surtout sur les politiques qui influent sur le développement d'innovations, sur le rythme d'application de la nouvelle technologie dans l'industrie, et sur la compétitivité internationale des entreprises canadiennes.

A titre d'exemple des questions à analyser, nous pouvons citer l'identification des facteurs économiques influant sur le changement technologique et l'amélioration de la productivité dans les usines et les entreprises à l'intérieur de certains secteurs, et par comparaison à d'autres secteurs; le rôle que jouent les multinationales dans le développement et l'utilisation de la technologie et des innovations au Canada; et les facteurs qui influent sur la compétitivité des sociétés canadiennes.

Les Marchés financiers

La planification de ce programme de travail n'en est qu'à ses débuts. Il a été proposé que toute la recherche tourne autour d'un thème principal tel que le rapport entre le système financier et la croissance économique au Canada.

La recherche tenterait de montrer comment nos institutions financières et nos marchés devraient évoluer au cours de la prochaine décennie pour tenir compte de facteurs tels les changements démographiques, les changements dans la structure des avoirs financiers, les transformations de la structure industrielle, le fonctionnement des marchés financiers internationaux, et l'importance croissante des banques étrangères au Canada. En outre, quelques travaux porteraient sur certains dimensions fédérales-provinciales du système.

Les études régionales

L'objet de ce programme serait de mieux faire comprendre, à l'ensemble du pays, comment fonctionne l'économie canadienne au niveau régional. Il ne se bornerait pas à l'examen des disparités entre les régions, mais étudierait les économies régionales d'une façon plus exhaustive en examinant des facteurs tels que la productivité, les aspects régionaux de l'évolution de la structure démographique, les ressources naturelles et le développement inter-régional.

tâche de surveiller l'évolution des prix et des revenus pendant la période suivant immédiatement les contrôles.

Avant de conclure, permettez que je revienne à cette question qui me tracasse, celle du rapport qui existe entre la recherche en sciences-sociales et l'élaboration des politiques, en soulignant une question plus fondamentale encore, celle de la validité et du sérieux de la recherche actuelle. M. Robert Aaron, de l'Institut Brookings, a observé ce qu'il appelle... «l'éclatement du consensus parmi les intellectuels...» quant à leur façon de traiter des grandes questions politiques. Il attribue ce phénomène en partie au fait que, selon son expression, «on peut être à peu près sûr qu'à tout moment coexistent plusieurs théories, toutes compatibles avec n'importe quel ensemble donné de faits...» En désespoir de cause, il se pose la question suivante : «Que doit faire le membre ordinaire d'une tribu lorsqu'il s'agit de ces choses sages ne peuvent eux-mêmes s'entendre ?» Le danger sans doute le plus grave, dont M. Aaron ne parle pas, c'est qu'en période de grande incertitude et de changements rapides, le «membre ordinaire de la tribu» ne devienne encore plus

Aperçu général

Le Conseil économique du Canada a mis au point, récemment, les pièces maîtresses de son programme de recherche. La nouvelle stratégie, établie après discussions avec le personnel et les membres du Conseil, les autres organismes de recherche économique, et les gouvernements provinciaux, se fonde sur les principes et considérations suivantes:

-Le Conseil doit axer ses recherches sur un nombre restreint d'importants problèmes de politique économique, et des politiques, dans une perspective de moyen terme.

-Le Conseil doit adopter une vue très large de son mandat. Il doit se mettre au service du secteur privé ainsi que des paliers fédéral et provinciaux de gouvernement au Canada. Il doit également se montrer sensible aux problèmes régionaux.

-Le Conseil ne doit pas faire de l'analyse à court terme et offrir aux gouvernements des avis n'ayant qu'une portée à court terme, sauf quand ils s'inscrivent dans des perspectives et des objectifs à moyen et à long termes.

-Le Conseil doit souligner la nécessité de communications efficaces avec l'auditoire-cible que constituent les décideurs, les leaders de l'opinion publique et les personnes intéressées aux affaires publiques.

-Dans son travail, le Conseil doit viser à contribuer à la solution des problèmes de politique économique. A cette fin, tous les projets de grande envergure doivent être planifiés de façon précise en vue de produire un document de «consensus».

-Le Conseil doit inviter des chercheurs et analystes de politiques à participer à la planification de ses recherches. Le travail de recherche au Conseil doit continuer de faire appel aux professionnels de l'extérieur, mais les recommandations du Conseil en matière de politiques doivent être d'abord la responsabilité de l'ensemble du Conseil.

Structure des recherches

De façon générale, on considère que les projets de recherche du Conseil devraient durer de deux à trois ans. Les

assortie de réponses, avide de prophéties, en proie à une impatience chargée de réserves et de scepticisme. Comme le dit M. George Steiner, on éprouve aujourd'hui une puissante nostalgie de l'absolu. Les économistes qui se fondent maintenant de remèdes-miracles deviennent de plus en plus populaires.

Qu'il me soit enfin permis de conclure sur une citation de Lord Keynes :

«L'estime que le progrès réside dans la multiplication et la reconnaissance d'organismes semi-indépendants dans l'Etat; des organismes dont les principes de fonctionnement s'inspirent toujours de l'intérêt public, tel qu'ils l'entendent; et dont les réflexions sont à l'abri de toute forme d'intérêt particulier; des organismes qui, dans le cours normal de leurs activités, et dans les limites de leur mandat, sont largement autonomes, mais qui, en dernier ressort, sont soumis à une démocratie souveraine, telle qu'elle s'exprime par la voix du Parlement.»

Extraits d'une allocution prononcée à l'université Carleton, le 5 février, 1979

Le nouveau programme de recherche du Conseil

Conférences et séminaires

Le Conseil se propose de continuer à organiser des conférences et des séminaires en vue de favoriser la conception, la préparation et la diffusion de ses travaux. Voici quels sont les séminaires et les conférences prévus pour les deux prochaines années :

-Une série d'ateliers et de séminaires sur la planification de la recherche, ayant pour but de tenir le Conseil et les travaux professionnels dans les domaines auxquels s'intéresse le Conseil;

-des conférences sur l'état de la recherche, comme celle sur les revenus des Canadiens, qui aura lieu en mai 1979 et à laquelle participeront un grand nombre de spécialistes;

-conférences en collaboration avec d'autres organismes dans des domaines où le Conseil partage savoir, connaissances et responsabilité. A titre d'exemple, mentionnons la conférence sur la gestion, organisée conjointement par le Conseil et la Fédération canadienne des doyens de facultés de gestion et d'administration;

-des ateliers régionaux au cours desquels d'importants rapports de consensus émanant du Conseil, comme la prochaine étude sur le revenu des retraités, seront discutés avec les groupes intéressés du secteur privé.

La présidente, les directeurs et le personnel du Conseil continueront de participer en tant que conférenciers, membres de tables rondes et commentateurs, à des conférences, colloques organisés par d'autres organismes. Toutefois, ces activités devront être étroitement reliées aux préoccupations mêmes du Conseil.



Je crois que ces changements contribueront à rendre le Conseil économique plus utile. Toutefois, une question ne cesse de me tracasser: «Un tel organisme, quelles que soient la qualité et la pertinence de la recherche appliquée qu'il entreprend, contribuera-t-il de façon positive à l'élaboration des grandes politiques de l'Etat?». J'aimerais bien répondre par un «oui» catégorique à cette question, pour être bien honnête. Je dois avouer que je ne perçois pas très bien l'importance que la recherche en sciences-sociales peut avoir pour des administrateurs et pour les grandes orientations politiques.

Malgré tout, je n'ai aucun doute que le Conseil a exercé, et qu'il continue d'exercer, une influence certaine sur les décisions du gouvernement dans ce pays. Peut-être pas immédiatement mais, avec le temps, les résultats des travaux du Conseil et ses recommandations ont laissé leur empreinte. Voyons plutôt les faits.

Dans ses premiers Exposés, le Conseil préconisait l'adoption de politiques globales de la main-d'œuvre, en vue d'améliorer la formation professionnelle et la mobilité des Canadiens. Le gouvernement fédéral, précisément à ces fins, créa le ministère de la Main-d'œuvre.

Le Conseil a recommandé d'investir davantage dans le domaine de l'éducation. Le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces, lança des programmes à frais partagés d'éducation post-secondaire, qui permettent maintenant aux jeunes Canadiens de faire des études universitaires, en nombre proportionnellement plus élevé que dans presque tous les autres pays occidentaux.

Le Conseil recommanda au gouvernement de multiplier et de mieux coordonner les interventions dans les régions défavorisées du Canada et ce fut la création du ministère de l'Expansion économique régionale.

Les recommandations du Conseil touchant la politique sur la concurrence au Canada furent suivies par la création du ministère de la Consommation et des Corporations et par la mise sur pied de programmes d'aide aux associations de consommateurs.

Plus récemment, dans son Rapport sur «Des travailleurs et des emplois», le Conseil suggérerait de regrouper les bureaux de la Commission d'assurance-chômage et les Centres de main-d'œuvre du Canada puis d'affecter le supplément de prestations d'assurance-chômage à un important programme de création d'emplois: ces suggestions du Conseil ont été immédiatement retenues.

Les recommandations du Conseil d'accroître la concurrence et d'améliorer le système des paiements dans tout le secteur bancaire ont contribué à la formulation des modifications qu'on est sur le point d'apporter à la Loi sur les banques.

Les travaux du Conseil et ses recommandations au sujet de la politique commerciale servent de bases aux négociations canadiennes pour le renouvellement des accords du GATT actuellement en cours. Et, bien que la recommandation du Conseil de créer un important programme d'ajustement industriel pour les années 1980 soit encore toute récente, on peut parler qu'à la suite de ces négociations, une telle action se révélera nécessaire pour favoriser le recyclage

des travailleurs dans des entreprises productives et concurrentielles.

Je ne dis pas que tout ne serait pas arrivé sans les interventions du Conseil, ni que toutes nos recommandations ont été acceptées. Ce serait trop demander car, après tout, le Conseil économique n'est qu'un organisme consultatif. Ce sont les hommes politiques qui, en dernier ressort, doivent exercer leurs responsabilités et les gouvernements ne doivent pas seulement tenir compte de la dimension économique lorsqu'ils prennent leurs décisions. Néanmoins, nos recherches sont approfondies, leurs résultats sont clairs, et leurs conclusions sont retenues. En somme, si on prête si facilement l'oreille aux recommandations du Conseil, c'est à cause de son impartialité et de son indépendance.

Certains soutiennent que la méthode du consensus, que j'ai déjà décrite, contribue à diluer les recommandations du Conseil à un tel point qu'elles perdent toute leur portée. La recherche d'un terrain d'entente empêche toute audace. Elle se souviendra-t-elle longtemps de leur message? Jugerez-vous-même mais je ne pense pas que soient timides des recommandations comme celle de réduire les impôts de 2 milliards de dollars, ou celle d'affecter, sur quinze années, une somme de 4 milliards de dollars à des programmes d'adaptation industrielle. Recommandations téméraires peut-être mais sûrement pas timides!

Et que penser de cet autre rôle, celui d'éveiller l'opinion publique aux grands problèmes de l'heure? Je crois qu'à cet égard nous pouvons nous montrer satisfaits même s'il y a toujours place pour de l'amélioration. Au cours des dernières années par exemple le Conseil a publié, en plus de ses Exposés annuels, d'importants rapports sur la politique commerciale, les disparités régionales, le marché du travail, la politique à l'égard des banques, le développement international, et il en publiera bientôt un autre sur toute la question des fonds de retraite. Le Conseil a publié une centaine d'études à nom d'auteur et près de 130 documents de travail. Il a aussi paré, seul ou conjointement des conférences sur des sujets comme l'adaptation industrielle, la contrefaçon et, plus tard cette année, la répartition des revenus. De plus, le Bulletin bimestriel du Conseil atteint un large éventail d'hommes d'affaires et d'organismes communautaires. Nos rapports sur la politique commerciale et les marchés du travail sont devenus des manuels dans les universités du pays, et j'ai plaisir à souligner que le Huitième exposé annuel, L'Etat et la prise des décisions, a été utilisé dans le monde entier et a été traduit en sept langues au moins. Jusqu'à quel point, le Conseil est-il écouté? J'estime qu'on peut s'en faire une idée en rappelant que le Conseil des Premiers ministres des provinces maritimes a fait appel au personnel du Conseil pour l'aider à étudier le problème que constituent le chômage et les politiques de soutien du revenu dans cette grande région. On doit aussi se souvenir que, suite à la publication de notre Rapport sur les disparités régionales, le premier ministre de Terre-Neuve, M. McCrees, a demandé au Premier ministre de donner au Conseil le mandat d'entreprendre une étude approfondie du potentiel économique de sa province. Je considère comme une marque de confiance le fait qu'à la Conférence des Premiers ministres, il y a plus d'un an, les chefs des gouvernements provinciaux aient unanimement demandé que soit confiée au Conseil économique la tâche d'examiner les effets de la réglementation sur la performance économique du pays. Enfin, ce qui me paraît encore plus important puisque cela allait à l'encontre de ce que le gouvernement fédéral avait proposé, ils ont confié au Conseil la

réaliser un consensus, mais les divergences d'opinions seront exprimées par un avis écrit et dûment argumenté.

Deuxièmement, il est indispensable qu'il y ait, parmi les membres à temps partiel, un noyau d'économistes chevronnés, mais, au Conseil économique, ces personnes auraient une double fonction à remplir: en plus de leurs activités ordinaires en tant que membres du Conseil, ils contribueraient à établir et à garantir des normes de qualité reconnues pour la recherche, ce qui permet au Conseil d'être reconnu comme un organisme professionnel faisant autorité.

Troisièmement, il est essentiel, à mon avis, de proposer aux membres à temps partiel un engagement plus profond à l'égard du Conseil en les impliquant davantage dans l'établissement et l'orientation des programmes de recherche. C'est là tout un changement dans le mode de fonctionnement du Conseil. Nous y parviendrions en créant des sous-comités consultatifs, présidés par un membre à temps partiel et comprenant toujours un membre permanent. Certains sous-comités peuvent même inclure des experts de l'extérieur. À l'heure actuelle, de tels sous-comités ont été créés, d'abord pour deux mandats faisant suite à la Conférence des Premiers ministres de février 1978 (le Mandat sur la réglementation et le Centre d'étude de l'inflation et de la productivité), puis pour une étude spéciale sur l'économie de Terre-Neuve (reclamée conjointement par le Premier Ministre du Canada et par le Premier ministre de Terre-Neuve), et enfin pour la planification des programmes de recherche et des Exposés annuels.

Les membres du Conseil devraient siéger à titre individuel

* * *

Voilà pour ce qui est de la structure et du mode de fonctionnement du Conseil. Quant à son rôle futur, je ne prévois pas de changement majeur, sinon un certain besoin d'adaptation à une société en constante évolution. Le Conseil a servi, et doit continuer de servir, de médium pour la propagation des idées et des points de vue. Pour ce faire, il faut que, dans ses travaux, il demeure clairement à l'abri de toute intervention gouvernementale. Ce principe fut clairement posé par le premier Président du Conseil M. John Deutsch lorsqu'il refusa de participer à toute réunion du comité ministériel des Finances, justement pour préserver l'indépendance du Conseil. Ni moi, ni le Conseil, n'avons l'intention de sortir de ce sentier que John Deutsch lui-même a tracé. Indépendance ne veut toutefois pas dire isolement. L'indépendance ne nous oblige pas à travailler en vase clos, ignorer tout des activités des gouvernements et de leurs administrations. Je considère fortement souhaitable que des représentants du Conseil aient l'occasion de rencontrer assez régulièrement les membres d'un comité ministériel. Les membres du Conseil devraient également rencontrer, à leur demande, les partis de l'opposition. En outre, les options du Conseil devraient être transmises, de façon plus efficace et plus directe, aux divers paliers de gouvernement.

Pour ce qui est de nos relations avec le Parlement en tant que tel, j'ai fortement recommandé que l'on songe à confier à une commission parlementaire — existante ou à créer — le soin de discuter les principaux rapports du Conseil, notamment ses Exposés annuels, à l'occasion d'un examen en

!!!

Les membres doivent participer plus activement aux travaux du Conseil

Enfin, en tant qu'économiste, je crois beaucoup au principe de la spécialisation et aux économies d'échelle. J'ai déjà évoqué l'arrivée sur la scène canadienne d'un certain nombre de nouvelles institutions de recherche. Elles valent l'une de l'autre, selon les intérêts qu'elles servent ou les objectifs particuliers qu'elles poursuivent. Le Conseil est en constante communication avec ces organismes et il collabore avec eux de façon à faire circuler l'information et à éviter des duplications inutiles. Quant à nous, notre «créneau» est bien précis. L'originalité de notre mandat se situe dans sa perspective, dans le caractère fondamental et l'indépendance de notre recherche. En termes relatifs, nos ressources sont appréciables, quoique je pourrais citer quelques ministères qui disposent d'un plus grand nombre d'économistes et d'autres mots, nous nous spécialisons.

Enfin, en tant qu'économiste, je crois beaucoup au principe de la spécialisation et aux économies d'échelle. J'ai déjà évoqué l'arrivée sur la scène canadienne d'un certain nombre de nouvelles institutions de recherche. Elles valent l'une de l'autre, selon les intérêts qu'elles servent ou les objectifs particuliers qu'elles poursuivent. Le Conseil est en constante communication avec ces organismes et il collabore avec eux de façon à faire circuler l'information et à éviter des duplications inutiles. Quant à nous, notre «créneau» est bien précis. L'originalité de notre mandat se situe dans sa perspective, dans le caractère fondamental et l'indépendance de notre recherche. En termes relatifs, nos ressources sont appréciables, quoique je pourrais citer quelques ministères qui disposent d'un plus grand nombre d'économistes et d'autres mots, nous nous spécialisons.

Nous tentons également de mieux rejoindre, par l'entremise de nos programmes d'éducation du public, certains groupes particuliers — hommes d'affaires, consommateurs, étudiants travailleurs — et nous devons améliorer grandement nos relations extérieures. Nous devons aussi songer à de nouveaux moyens de rejoindre les divers auditoires qui s'intéressent à des aspects plus spécifiques de nos travaux.

Par ailleurs, il serait très important de renforcer les réseaux de communication, tant officiels que non officiels, entre le Conseil et les gouvernements provinciaux. Des éléments importants de la politique économique sont du ressort des provinces. C'est pourquoi j'espère, par exemple, que le Conseil continuera d'offrir ses services aux gouvernements provinciaux à l'occasion de mandats conjoints des deux paliers de gouvernement, sur des problèmes particuliers qui intéressent d'abord les provinces mais qui touchent également à l'ensemble de l'économie. Le Conseil doit s'affirmer en tant qu'institution nationale et non pas comme une agence fédérale. Les deux directeurs et moi-même avons visité les gouvernements provinciaux. Nous avons amorcé des discussions avec des Premiers ministres ou des membres de leur Cabinet dans le but d'explorer de nouvelles voies de communication et de collaboration. J'ai été très encouragée par l'enthousiasme dont ils ont fait preuve à l'égard des travaux du Conseil et par la crédibilité du Conseil quant à sa capacité de traiter de réalités économiques aussi complexes que celles de notre époque. De plus, nous nous proposons de «décen-

On doit compter des économistes parmi les membres du Conseil

autorisé à faire appel à d'autres chercheurs.

Profonder des politiques économiques à moyen terme. Pour étayer cette discussion, le Comité aurait probablement besoin du concours d'experts et devrait en conséquence être

Enfin, en tant qu'économiste, je crois beaucoup au principe de la spécialisation et aux économies d'échelle. J'ai déjà évoqué l'arrivée sur la scène canadienne d'un certain nombre de nouvelles institutions de recherche. Elles valent l'une de l'autre, selon les intérêts qu'elles servent ou les objectifs particuliers qu'elles poursuivent. Le Conseil est en constante communication avec ces organismes et il collabore avec eux de façon à faire circuler l'information et à éviter des duplications inutiles. Quant à nous, notre «créneau» est bien précis. L'originalité de notre mandat se situe dans sa perspective, dans le caractère fondamental et l'indépendance de notre recherche. En termes relatifs, nos ressources sont appréciables, quoique je pourrais citer quelques ministères qui disposent d'un plus grand nombre d'économistes et d'autres mots, nous nous spécialisons.

Nous nous proposons également de développer d'une façon approfondie — en d'autres mots, nous nous spécialisons. Nous désirons également participer davantage à des échanges de personnel. Tout nouveau champ de recherche devra être exploré par un groupe d'experts et d'administrateurs du Canada et de l'étranger avant qu'un projet précis ne prenne forme.

représentant et à approuver des rapports dont certaines parties pouvaient aller à l'encontre des opinions déclarées ou des désirs de leurs commettants. Au cours de douze premières années du Conseil, ces problèmes ont généralement été résolus, quoiqu'en partie difficilement, après discussion. La question se posait de façon particulièrement aigüe aux représentants syndicaux, qui sont habitués au «face-à-face» de la négociation collective, et ont à rendre compte directement aux membres de leurs unions locales. La décision du gouvernement, en 1976, d'imposer un contrôle sur les revenus et les prix a constitué la goutte qui a fait déborder le vase. Les syndicats se retirèrent de plusieurs organismes fédéraux, y compris du Conseil, et le retrait de leurs représentants a soulève avec acuité la question du consensus et de la composition future du Conseil.

Un réexamen du rôle du Conseil s'impose

Kenneth Arrow, économiste américain titulaire du prix Nobel, écrivait que le consensus représente un substitut acceptable à l'autorité dans la prise de décisions, dans les cas où tous les participants sont du même avis, — ce qui réduit la valeur d'un Conseil en tant que point de convergence d'opinions diverses — ou bien dans les cas où «un but commun considère comme suffisamment important» l'engagement d'opinions diverses. C'est ce qui semble s'être passé au cours des premières années d'existence du Conseil. Depuis, les intérêts particuliers des membres ont rendu le consensus plus difficile, et donc moins «efficace», selon les termes de Kenneth Arrow.

Sur un tel fond de désaccord croissant et de profondes différences d'approche, évidents même parmi les économistes professionnels, le modèle de la concertation fondé sur le consensus paraît de moins en moins praticable. Lord Melbourn, premier titulaire du poste de Premier ministre sous la reine Victoria, aurait dit, lors d'une réunion de son Cabinet: «Maintenant, allons-nous baisser le prix du blé ou non? Ce que nous allons en dire importe assez peu, mais ce qui est essentiel, ne l'oubliez pas, c'est que nous disions tous la même chose». La solidarité d'un Cabinet est une chose. Mais il est moins souhaitable de prétendre faire l'unanimité complète et sans réserves dans un organisme consultatif composé de personnes représentant, même indirectement, une gamme étendue et diversifiée d'intérêts éventuellement opposés.

Nous ne nions pas l'importance du consensus en tant qu'objectif. Loin de là. La recherche du consensus constitue, en fait, le meilleur moyen de s'assurer que la variété des expériences qu'apportent les membres du Conseil servent à l'examen de chacune des questions particulières. Cependant, dans la mesure où le consensus suppose l'unanimité, il devientra vraisemblablement un concept de moins en moins applicable au Conseil.

Tout en réfléchissant sur l'avenir du Conseil, j'ai consacré un certain temps à étudier des expériences similaires de concertation dans d'autres pays. Malheureusement, cette recherche ne m'a pas tellement aidé. Le système fédéral propre au Canada, avec ses particularités démographiques, sociales et géographiques, présente des difficultés et pose des défis auxquels n'ont pas à faire face la plupart des autres nations qui se sont lancées dans une planification de type consultatif. Néanmoins, l'expérience de l'Allemagne de l'Ouest est peut-être la plus pertinente à cause de sa constitution fédérale et de son économie diversifiée.

Un consensus... de moins en moins possible

D'abord, la taille restreinte du conseil ouest-allemand ne permettrait pas une représentation même sommaire des intérêts canadiens. Du reste — et c'est peut-être mon cynisme qui refait surface — mettre d'accord cinq économistes canadiens de renom sur toute question encore plus controversée que l'heure qu'il est (même là, il faut tenir compte des intérêts régionaux) c'est une tâche terrifiante. De plus, une concertation de grands talents ne garantit pas forcément qu'ils seront tous à l'aise avec les problèmes pratiques, les réalités et les contraintes auxquelles font face les hommes politiques.

Par conséquent, aussi attrayant qu'il pu paraître un tel «conseil des sages» au début de mon enquête, je n'ai pas été convaincu que ce modèle conviendrait au Canada. Il m'a semblé que la structure actuelle — trois directeurs à plein temps, trois économistes professionnels, ainsi que 25 membres à temps partiel — permettrait au Conseil d'avoir une perception privilégiée des divers secteurs économiques, des régions, des autres sciences humaines et de toutes les autres facettes d'une société pluraliste et extrêmement diverse.

Alors, Quoi de neuf? Eh bien, rien d'extraordinaire, sinon que les priorités et l'orientation ont changé. Premièrement, il faut que tout accord au sein du Conseil sur des conclusions et des recommandations reposera sur les résultats incontestables de la recherche, sur l'expérience personnelle et les opinions des membres du Conseil, et non sur des positions déterminées à l'avance par leurs commettants. La grande diversité d'expérience de ses membres devrait permettre au Conseil d'explorer tous les domaines sous tous leurs aspects et d'y apporter un véritable échange de vues. Aussi souvent que possible, dans ses recommandations, le Conseil cherchera à

La Présidente examine... Le rôle du conseil, hier et aujourd'hui

enthousiastes et bien en vue, prospèrent. Le public et les responsables des politiques font désormais face à un menu varié de prévisions, d'analyses politiques et de conseils économiques. De fait, il m'arrive parfois, dans mes moments les plus sombres, de craindre que nous ne mourrions tous un jour « d'économétrie » aigue, suffoquant sous nos propres statistiques.

En période de croissance quasi-stationnaire du genre de celle que nous traversons actuellement la concurrence redouble entre les groupes de pression. L'inflation et le chômage ont donné naissance à l'incertitude et à l'insécurité. Cet optimisme et cette belle assurance largement répandus dans le public ont aujourd'hui disparu. La conscience d'un projet national est aujourd'hui entachée de doute et de scepticisme. Dans les années à venir, les Canadiens feront face à des problèmes pénibles mais non insurmontables. Ils devront se contenter de taux de croissance des revenus individuels considérablement plus réduits que ceux dont ils jouissaient il y a quelques années encore.

Ces changements dans le climat économique ont obligé le Conseil économique à réexaminer sa structure et son fonctionnement. Au moment de ma nomination, le Premier ministre m'a fait demande de me pencher sur ce problème. Mon rapport, remis il y a quelques mois, a été rendu public récemment par le Bureau du Premier ministre.

Une des plus grandes difficultés rencontrées par le Conseil au cours des quelques dernières années a été son mode de fonctionnement, fondé sur le consensus de ses membres. Les membres du Conseil économique étaient choisis sur une base individuelle à partir d'un vaste éventail d'intérêts, de milieux et d'expériences. En tant que membres du Conseil, ils n'avaient pas à se préoccuper de la situation globale de l'économie, mais plutôt de leur propre rôle dans la recherche et l'analyse. C'est dire que certains d'entre eux à mettre de côté les intérêts qu'ils

La loi établissant le Conseil économique du Canada, en 1963, lui confiait un certain nombre de responsabilités statutaires. On pourrait ainsi dire que ses principales tâches sont:

- d'évaluer périodiquement, de façon systématique et globale, les perspectives économiques à long et à moyen termes et de les comparer au potentiel de croissance de l'économie;
- d'étudier comment des programmes économiques d'envergure nationale peuvent mieux stimuler une croissance équilibrée de toutes les régions du Canada;
- d'encourager au maximum les consultations et la collaboration entre les syndicats et le patronat;
- de chercher à établir de façon régulière des relations étroites avec les organismes compétents du gouvernement de chaque province.

Le Conseil doit aussi publier un Exposé annuel portant sur ces questions. Grâce à ces Exposés, à d'autres études importantes, aux études qu'il commande ainsi qu'à un mandat très étendu quant à son champ de recherche, le Conseil doit jouer un deuxième rôle important, celui d'informer le public et d'alimenter le débat sur les politiques économiques les plus importantes.

Un certain nombre de facteurs rendaient le climat favorable aux recommandations du Conseil dans les premières années de son existence. En premier lieu, on ressentait, au niveau politique, un besoin marqué pour des recherches empiriques indépendantes et sérieuses. Il y avait peu d'autres organismes privés de recherche et, par conséquent, le Conseil attirait sur lui toute l'attention du public intéressé. En outre, il existait un besoin manifeste d'intervention gouvernementale dans plusieurs domaines et le Conseil a influencé l'opinion publique en concentrant ses recherches et ses recommandations sur ces questions.

Je n'ai pas à rappeler que, depuis lors, le climat économique n'a pas à faire des recommandations d'ordre économique. Aujourd'hui, nombre d'institutions privées, dynamiques,

Les Exposés annuels et les autres Rapports signés par les membres du Conseil représentent l'opinion de ceux-ci, sauf indication contraire.

Les opinions et résultats présentés dans les Études publiées par le Conseil sont la responsabilité exclusive de leur(s) auteur(s) et n'ont donc pas reçu l'adhésion des membres du Conseil.

On peut obtenir les Exposés, Rapports et Études du Conseil en s'adressant au Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, K1A 0S9.

Les opinions et résultats présentés dans les cahiers de la collection Documents sont également la responsabilité exclusive de leur(s) auteur(s) et n'engagent nullement celle du Conseil ou de ses membres.

LES COLLOQUES

Les opinions et résultats reproduits dans les comptes rendus de colloques organisés ou patronnés par le Conseil sont évidemment la responsabilité exclusive de leur(s) auteur(s) et n'engagent nullement celle du Conseil ou de ses membres.

Compte rendu du colloque sur l'économie politique de la Confédération. L'Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, Conseil économique du Canada. (No de catalogue EC22-66/1979; \$6.50 au Canada, \$7.80 à l'étranger).

DEUX ÉTUDES

L. Auer, *Les disparités régionales de la productivité et de la croissance au Canada*. Conseil économique du Canada. (No de catalogue EC22-62/1978F; \$4.25 au Canada; \$5.10 à l'étranger). (Voir page 5).

J.M. Mintz, *L'évaluation des taux de rendement des banques canadiennes*. Conseil économique du Canada. (No de catalogue EC22-61/1978F; \$4.00 au Canada; \$4.80 à l'étranger).

M. Mintz compare le taux de rendement sur actions des banques canadiennes entre 1967 et 1973 avec celui qui est réalisé dans quatre autres secteurs : les sociétés de prêts de fiduciaire, l'industrie manufacturière, les entreprises de commerce de détail et les banques américaines assurées. Il constate que les banques canadiennes ont réalisé des bénéfices plus élevés que les entreprises dans ces secteurs, et il attribue ce résultat à la domination du marché exercée par les banques.

UN DOCUMENT

Numéro 127, J.-A. Boulet, *L'évolution des disparités linguistiques de revenus de travail dans la zone métropolitaine de Montréal de 1961 à 1977*. Voir en page 1.

ERRATUM

Une erreur s'est glissée en page 8 du volume 3, numéro 1 du Bulletin concernant le Document numéro 124, S. Gera, P. Kuhn, *An Econometric Analysis of Residential and Job Location Behaviour in a Metropolitan Area*. La dernière phrase du premier alinéa aurait dû se lire comme suit : « Les auteurs constatent que les travailleurs ont tendance à choisir l'emplacement de leur résidence en fonction de la disponibilité des logements ou par préférence, plutôt qu'en fonction de la relation d'arbitrage « coûts du transport — coûts du logement ».

Mandat sur la Réglementation

Un nouveau Bulletin vient de paraître sous le nom de « Mise à jour ». Il vise à renseigner les divers individus, groupes d'intérêts, sociétés, ministères et organismes gouvernementaux désireux de s'informer sur les travaux accomplis par le Conseil économique en rapport avec son Mandat sur la réglementation. « Mise à jour » sera publiée selon le besoin, plutôt qu'à périodes fixes. Pour renseignements au sujet de cette publication, s'adresser à M.W. T. Stanbury, Directeur, Mandat sur la réglementation, Conseil économique du Canada, Case postale 527, Ottawa (Ontario), K1P 5V6, tel. (613) 993-0156.

BULLETIN

est réalisé par la Section Information du Conseil économique du Canada et est distribué gratuitement. Il n'exprime pas nécessairement l'opinion des membres du Conseil. Les informations et articles qu'il contient peuvent être reproduits sans autorisation. Toutefois, une mention de la source serait fort appréciée.

Pour recevoir le Bulletin, ou pour tout renseignement supplémentaire, s'adresser à :

Barbara Campbell, Rédactrice
Section Information
Conseil économique du Canada
Case postale 527
Ottawa (Ontario) K1P 5V6
Tél: (613) 993-1894

Variations de la productivité selon les régions

La production par travailleur, un facteur déterminant

Le rapport capital-travailleur

Les stocks de capital par travailleur dans les diverses provinces n'étaient pas liés d'aucune façon aux écarts de productivité. Une pénurie de capital a contribué à une performance inférieure à la moyenne au Québec et dans l'Île-du-Prince-Édouard, mais le stock de capital par travailleur était suffisant et parfois même abondant. D'après M. Auer, les différences entre les provinces dans les domaines de la gestion et de la technologie sont à l'origine d'une importante part des écarts de productivité du travail. Certaines données indiquent que la formation de cadres varie d'une province à l'autre, et qu'en ce qui concerne les nouvelles technologies, certaines provinces battent la marche alors que d'autres accusent du retard.

Afin de démontrer qu'il existe vraiment des différences de productivité entre les provinces et qu'elles ne découlent pas de variations dans les prix payés pour la production industrielle, M. Auer donne des exemples qu'il tire, entre autres, du secteur des services.

Le secteur des services

Même si les industries de services assurent plus de la moitié de tous les emplois, il n'existe en général aucune mesure satisfaisante de leur productivité globale. Toutefois, quelques mesures indicatives sont présentées pour certains secteurs. Ainsi, la Direction générale du maintien du revenu du ministère de la Santé et du bien-être social, qui assure le traitement de millions de prestations de sécurité de la vieillesse et d'allocations familiales, a réussi à mettre au point des mesures de l'efficacité et des services mesurés d'environ 85 % de ses activités. Ces mesures indiquent des variations appréciables de la productivité entre les provinces : ainsi, l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse, avec des taux respectifs de 111, 102, 101, et 109 % devancent toutes les autres provinces.

La production par travailleur est inférieure à la moyenne dans les diverses industries.

M. Auer attribue 80 % des différences régionales de la productivité du travail aux variations de la production par travailleur dans chaque industrie. Ces différences proviennent d'un certain nombre de facteurs, notamment la qualité de la main-d'œuvre, le capital par travailleur, la gestion et la technologie.

La qualité de la main-d'œuvre

La qualité de la main-d'œuvre, notamment un plus haut niveau de scolarité, a contribué à accroître la productivité en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario. On remarque en effet, que dans toutes les provinces où le degré d'instruction de la main-d'œuvre était inférieur à la moyenne nationale, soit les provinces de l'Atlantique, le Québec et le Manitoba, la production par travailleur était également au dessous de la moyenne.

La production par travailleur est inférieure à la moyenne nationale dans la région de l'Atlantique, au Québec et au Manitoba, mais supérieure à cette moyenne en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique. Selon Ludwig Auer du Conseil économique du Canada, la majeure partie des différences régionales de la productivité du travail est attribuable à ce facteur plutôt qu'à la faiblesse de la structure industrielle.

L'auteur estime que les différences dans les structures industrielles des diverses provinces ne comptent que pour environ 20 % des disparités relatives à la productivité. Il se peut que les industries productives de biens soient à l'origine des faiblesses de la structure industrielle là où elles existent. Dans l'Île-du-Prince-Édouard, l'agriculture dont la productivité est relativement faible, et l'absence de l'industrie manufacturière, dont la productivité est relativement élevée, réduisent la productivité du travail de 35 %. D'autre part, l'auteur est d'avis que, contrairement à une opinion très répandue, la structure industrielle des industries productrices de biens au Québec est assez bien équilibrée. En outre, il soutient que dans une large

ÉCARTS ENTRE LES NIVEAUX DE PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL PROVINCIAUX ET NATIONAUX, PAR PROVINCE, 1970-1973

Écart entre la productivité du travail, provinciale et nationale, en termes de valeur ajoutée, par travailleur	(en dollars)	(en pourcentage)
de l'ensemble du pays		

Canada	11,194	100	0
Colombie-Britannique	12,283	110	10
Alberta	12,792	114	14
Saskatchewan	11,056	99	-1
Manitoba	9,980	89	-11
Ontario	11,680	104	4
Québec	10,362	93	-7
Nouveau-Brunswick	9,138	82	-18
Nouvelle-Écosse	8,615	77	-23
Île-du-Prince-Édouard	6,716	60	-40
Terre-Neuve	10,187	91	-9

Ensemble de l'économie

Source: Données de Statistique Canada.

Note: Les estimations relatives à l'ensemble de l'économie portent sur 11 secteurs principaux: agriculture, exploration forestière, pêche, mines, fabrication, construction, transports et services d'utilité publique, commerce, finances, assurances et immobilier, services communautaires, commerciaux et personnels, et administration publique.

Réduire la consommation d'énergie...

C'est possible

Des investissements dans des programmes de conservation d'énergie seraient plus profitables au Canada, à court terme, que des investissements équivalents dans de nouvelles installations de production d'énergie, selon un document dont il était question en page 1 du Bulletin de février¹. Dans la deuxième partie de son document, M. David Brooks affirme que l'argument est également valable à long terme et il soutient que «la simulation d'une faible croissance de l'énergie à long terme montre que l'économie canadienne peut s'adapter aux changements nécessaires tout en maintenant une croissance raisonnable de la production, de l'emploi et des revenus, sans imposer aux ménages canadiens d'importantes modifications de leur mode de vie».

Utilisant le modèle de simulation à long terme «MSLT» de Statistique Canada, il jette un regard prospectif jusqu'à l'année 2025, et examine ainsi «les conséquences d'une économie de consommation énergétique légèrement négative, toutes choses étant égales par ailleurs». L'économie ainsi représentée est caractérisée par une croissance lente, une augmentation projetée de la population d'environ 40%, et une hausse prévue du PNB par habitant d'à peu près 80% d'ici à l'an 2025.

Analysant les résultats du traitement par le MSLT, M. Brooks note que, Du point de vue de cette étude, le résultat hypothèse a pu être testé à l'intérieur du MSLT. Aucune valeur énergétique n'a été à ce point exagérée, et aucune contradiction économique n'a été si grave que le modèle les ait rejetées. On a même pu projeter une économie qui aurait connue une réduction de 33% dans la consommation d'énergie par habitant et une réduction de 60% dans le rapport de la consommation d'énergie au PNB.

M. Brooks tire certaines observations qu'il fonde sur les résultats de cette simulation, à l'aide surtout des projections obtenues pour l'année 2025. Il constate, par exemple, que :

- Les dépenses réelles, comme la proportion des dépenses totales de consommation en énergie, baissent considérablement, celles-là de près de 50% et celles-ci d'environ 75%. Selon M. Brooks, la cause principale de ce changement réside dans la modification de la composition de la demande finale. «En d'autres termes», affirme-t-il, «les gains d'efficacité et les changements dans la structure de la consommation sont plus importants que la faible croissance économique».

- Les taux moyens de croissance de la production industrielle se maintiennent entre 1,5% et 2% par année, tandis que ceux de la construction et du secteur primaire se tiennent à un niveau quelque peu inférieur. La production industrielle totale augmente de 100% entre 1970 et 2025. La part du secteur primaire dans la production et l'emploi baisse de près de 20%, et celle de la construction de 35%, mais les parts de chacun des autres secteurs majeurs (biens de fabrication durables et non durables, services) croissent d'environ 10%.

- La demande totale de travail double pratiquement, soit de 7,1 millions à 14,1 millions. Tous les secteurs, sauf celui de la construction (qui ne croît pas du tout) sont témoins d'une croissance soutenue mais de plus en plus lente du rythme de l'emploi, les plus fortes augmentations étant enregistrées

Source: Résultats du passage à l'ordinateur

* Comparaison établie avant l'analyse détaillée des possibilités de conservation de l'énergie dans l'industrie

Capital pour la construction (En millions de dollars de 1961)	Nécessaire - Écart en %	Disponible - Écart en %	Nécessaire - Écart en %	Disponible - Écart en %	Capital pour l'achat de machines et d'équipement (En millions de dollars de 1961)	Nécessaire - Écart en %	Disponible - Écart en %	Main-d'œuvre (En millions de travailleurs)	Nécessaire - Écart en %
1975	93.2	83.8	10.0	79.1	70.5	10.9	8.9	9.8	9.8
1985	126.4	107.6	14.9	114.8	98.6	14.1	12.5	10.4	16.8
1995	144.6	123.7	14.4	128.2	116.4	9.3	14.0	12.1	13.9
2005	157.4	140.2	10.9	140.4	135.1	3.8	15.1	13.9	7.9
2015	160.2	149.0	7.0	143.7	145.5	-1.3	15.3	15.0	2.0
2025	155.8	160.0	-2.5	141.2	158.6	-12.4	15.0	16.4	-9.6

PREMIÈRES COMPARAISONS DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

SIMULÉES DE CAPITAL ET DE MAIN-D'ŒUVRE¹

par le secteur des services (130%), et les plus petites, par le secteur primaire (60%).

- Un surplus croissant de capital et de main-d'œuvre atteint son sommet en 1990, puis décroît graduellement jusqu'en l'an 2025, pour laisser ensuite apparaître un déficit tant du capital que de la main-d'œuvre. Bien que la manifestation de ces surplus soit aléatoire, M. Brooks soutient que les effets peuvent en être minimisés grâce à «des programmes à court terme de conservation de l'énergie et de création d'emplois».

- L'efficacité de l'énergie industrielle utilisée devra plus que doubler au cours des cinquante prochaines années pour que la demande d'énergie industrielle projetée dans le modèle puisse être satisfaite. L'auteur ne voit pas la possibilité d'atteindre, dans chaque des industries ou la consommation d'énergie est élevée, on prévoit réaliser d'importants gains d'efficacité... «et qu'il y a de bonnes raisons de supposer que des gains d'efficacité de 1% par année, soit à peu près ce qui est requis, demeurent tout à fait possibles.»

¹ Document numéro 126, D.B. Brooks, Economic Impact of Low Energy Growth in Canada. An Initial Analysis. Voir aussi le Bulletin, Vol. 3, No.1, page 1.

M. Brooks est actuellement le coordinateur de Enquête Énergie.



Pas de solution-miracle

Kaplanisky, la négociation collective ne doit pas être considérée avec réserve puisqu'elle constitue une tentative de «légitimer» une situation conflictuelle entre le patronat et les travailleurs». Il ajoute: Certains considèrent que le système ne fonctionne plus parce que nous faisons face, de temps à autre, à des grèves. (Au contraire)... avec le droit de grève, ou en d'autres mots, avec le droit d'arrêter ouverts le travail... nous régularisons un conflit, en termes de droit.



«Je n'aime pas beaucoup notre système, mais je n'en connais pas de meilleur»
Gérard Dion

Tous deux croient que le Conseil économique a un rôle important à jouer en tant que forum où des individus dont les opinions diffèrent peuvent discuter des questions importantes, selon diverses perspectives. Selon l'Abbé Dion, le Conseil pourrait jouer un rôle très utile en aidant à définir des questions telles que la qualité de la vie au travail et les façons de l'améliorer. Il conçoit le rôle d'information et d'éducation du Conseil comme étant d'une grande importance.

Au Québec

Pour l'Abbé Dion, qui est éditeur de la revue trimestrielle Relations Industrielles, les problèmes du monde du travail au Québec diffèrent de ceux du reste du Canada autant par leur structure que par leur dimension idéologique. Cette situation s'explique par le fait qu'au Québec, un nombre beaucoup plus grand de conventions collectives doivent être négociées à l'échelon provincial; contrairement à ce qui se produit ailleurs; par exemple, c'est le gouvernement provincial qui agit comme employeur en ce qui concerne les hôpitaux et les écoles. Les négociations avec les fonctionnaires et les travailleurs du bâtiment se font également au niveau provincial. Par conséquent, l'intervention gouvernementale dans les relations industrielles est plus courante au Québec que dans n'importe quelle autre province. M. Dion pense que cette situation engendre plus de tensions entre les groupes en présence que si les négociations étaient plus fragmentées.



Enfin, les deux membres du Conseil estiment que, même si «chaque année constitue un test» pour le patronat et les travailleurs, les deux groupes devraient au moins s'entendre sur l'objectif commun de maintenir une économie forte et concurrentielle au Canada. Comme le dit Kaimen Kaplanisky: «Tous les Canadiens devraient avoir le sentiment d'un idéal commun à partager. Il n'y a pas de différence dans l'intensité du patriotisme d'un patron ou d'un travailleur. La question fondamentale est de savoir comment, à l'intérieur de ce pays, il faut se partager le gâteau.»

MM. Kaimen Kaplanisky et Gérard Dion, membres du Conseil, sont tous deux d'avis que «si les relations industrielles sont, par essence, de nature conflictuelle, l'esprit de coopération n'en est pas pour autant absent». Ils considèrent que ces deux éléments ont un rôle à jouer dans la solution des problèmes du monde du travail, et ils se montrent relativement optimistes. Comme le dit Kaimen Kaplanisky, «c'est aux hommes de bonne volonté, des deux parties, de trouver des solutions.»

M. Kaplanisky, directeur de la division canadienne du Bureau international du travail depuis 1967, admet qu'il y aura toujours des conflits entre patrons et travailleurs, «entre ceux qui donnent les ordres... et ceux qui les reçoivent». Il affirme que «c'est là une réalité qui doit être acceptée... comme on l'accepte dans toute autre forme de relations humaines, comme la vie familiale ou la vie politique». Selon lui, l'objectif des relations industrielles est de minimiser l'impact négatif de tels conflits, par nature inévitables. Il ajoute que: Un des problèmes de la société contemporaine, c'est que les gens s'attendent à des miracles et refusent de considérer que le conflit appartient à la réalité même du monde industriel. On devrait plutôt reconnaître que les relations patronales-ouvrières sont, en partie, fondées sur la diversité des intérêts en présence. Notre tâche consiste à trouver des solutions qui minimiseront cette diversité d'intérêts et contribueront à améliorer le climat.

M. Gérard Dion, prêtre et professeur au Département des relations industrielles de l'Université Laval, fait pour sa part une mise en garde contre l'usage de jugements de valeur et d'expressions enflammer dans les discussions sur les relations industrielles. Il s'évite par exemple contre le recours à des expressions telles que «demandes salariales excessives», en rappelant que ce qui semble excessif à un groupe peut paraître fort raisonnable à un autre. M. Dion fait de plus remarquer que si la situation au Canada n'est pas parfaite, elle est encore meilleure que dans la plupart des autres pays: «de n'aime pas beaucoup notre système, commente-t-il, mais, en toute sincérité, je n'en connais pas de meilleur.»



«C'est aux hommes de bonne volonté, des deux parties, de trouver des solutions»
Kaimen Kaplanisky

Conventions collectives

Les deux membres estiment que le système canadien de négociation collective fonctionne plutôt bien. M. Dion fait remarquer que, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays européens, les négociations collectives au Canada ont lieu au niveau des usines, ce qui permet «la participation de la base, tant dans la négociation que dans la surveillance de l'application de la convention». Selon M.

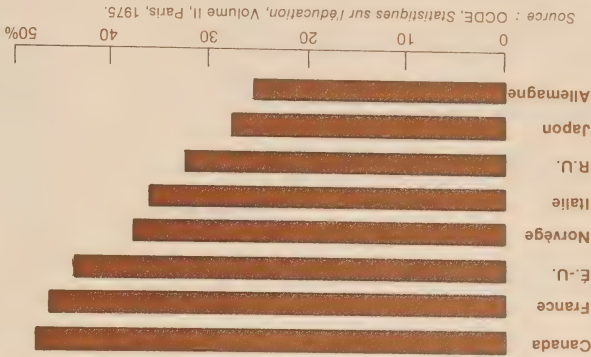
Au Canada et à l'étranger Emplois et main- d'œuvre féminine

Une première pour un membre du personnel du Conseil économique du Canada ! L'Organisation économique internationale et de développement économique, dont le siège est à Paris, a publié récemment une étude, Problèmes et perspectives de la main-d'œuvre et de l'emploi, de Robert A. Jenness, actuellement conseiller principal en politiques auprès de la présidence du Conseil. Cette étude avait été soumise comme document de référence à la réunion d'experts de l'O.C.D.E. sur les déterminants structurels de l'emploi et du chômage qui s'est tenue en mars 1977. C'est la première fois que l'O.C.D.E. publie une étude d'un économiste canadien. M. Jenness, membre du personnel cadre du Conseil depuis 1973, a dirigé les travaux de l'étude du Conseil. Des travailleurs et des emplois, et ceux des trois derniers Exposés annuels. Il compte une longue carrière au gouvernement fédéral, dont cinq années à titre de Directeur de la planification et de l'évaluation au ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration.

Un examen des politiques de main-d'œuvre

L'étude analyse les politiques de main-d'œuvre qui sont appliquées dans les principaux pays de

POURCENTAGE DE FEMMES CHEZ LES ÉTUDIANTS DE NIVEAU SUPÉRIEUR DE MOINS DE 25 ANS



Source : OCDE, Statistiques sur l'éducation, Volume II, Paris, 1975.

O.C.D.E., notamment le Canada, et les relia à l'éducation, aux programmes de sécurité du revenu et d'assurance de l'emploi. Il n'y a pas de recensement des problèmes susceptibles de se développer sur le marché du travail, mais de sécurité du revenu et d'assurance de l'emploi. Dans les pays de l'Europe occidentale, la syndicalisation des travailleurs est élevée et l'on trouve traditionnellement un partage tripartite des responsabilités. Il est alors possible de faire beaucoup par le biais de la responsabilité collective syndicale-patronale ou par règlement et décret. Dans d'autres pays, il peut se révéler nécessaire de compter davantage sur l'administration et le financement publics.

Les femmes et la population active

L'un des faits saillants des années 60 et du début des années 70 a été le déplacement des habitudes de dépense des familles qui, délaissant les produits manufacturés et les produits alimentaires, se sont tournées vers les services personnels et les voyages ou vers des biens collectifs comme l'éducation et les services hospitaliers et médicaux. Cette évolution coïncide également avec la participation

cipation accrue des femmes dans la population active dans les pays de l'O.C.D.E. Il ne fait aucun doute que le rôle plus important que jouent les femmes à multiplié leurs chances et a contribué à l'accroissement des revenus familiaux. Toutefois, cela ne va pas sans sacrifices. Jenness cite un rapport de l'UNESCO qui indique que lorsque les travaux ménagers et les soins aux enfants sont compris dans le travail, une femme salariée travaille environ trois heures de plus par jour qu'une femme qui reste au foyer, et environ une heure de plus par jour que les hommes employés. En outre, les hommes jouissent encore d'un traitement de faveur, non seulement en ce qui concerne l'emploi et le salaire, mais déjà, au préalable quant à leurs chances de s'instruire. En Norvège, au Royaume-Uni, en Allemagne et au Japon, moins de 40 % des étudiants du niveau supérieur sont des femmes. Au Canada, les femmes représentent près de la moitié de tous les étudiants du niveau post-secondaire, proportion encore plus élevée qu'aux États-Unis.

D'autre part, Jenness en arrive à la conclusion que, compte tenu de l'évolution des économies vers les services, des nombres croissants de travailleurs auront des emplois non permanents, que ce soit de leur propre fait, ou en raison des impératifs de la demande des consommateurs ou simplement à cause de la pression concurrentielle des coûts salariaux. À mesure qu'augmentent les salaires de base, les chefs d'entreprises auront intérêt à employer des travailleurs auxiliaires à temps partiel ou à utiliser des intérimaires pour échapper aux frais généraux qui s'attachent aux emplois permanents. On ne peut stocker les services comme les marchandises, et beaucoup de demandes de services impliquent des périodes de pointes qui se traduisent, à leur tour, par des fluctuations de l'emploi.

Quels sont ceux qui occupent ces emplois « secondaires » ? Ce sont assurément ceux qui ont la position la moins forte sur le marché du travail, qui sont le moins intéressés par une carrière permanente ou qui ont le moins de qualifications. Pour beaucoup, c'est une expérience temporaire, un moment dans leur existence. Cependant, là où il y a exploitation abusive, l'application efficace d'une législation sur le salaire minimum et la syndicalisation constituent probablement les seuls moyens à employer.

Entre francophones et anglophones de Montréal

L'écart des revenus s'amenuise

L'auteur constate que les différences d'âge, de nombre de semaines travaillées, de niveau de scolarité, de profession, d'origine ethnique, de citoyenneté, d'état matrimonial et de nature de l'emploi, n'expliquent qu'une faible part des disparités entre les anglophones et les francophones en 1961 et 1971. M. Boulet attribue plutôt les principales disparités de revenus entre les deux groupes de travailleurs francophones en 1970, 1971 et 1972, à des écarts de revenus (à peu près \$5,000 en 1961, \$10,000 en 1970, et \$19,000 en 1972), et une sous-représentation de travailleurs francophones au-dessus de ce seuil.

En conséquence, dit l'auteur, on ne peut pas se contenter d'appliquer les méthodes traditionnelles et de rélier les disparités de revenus à des différences de caractéristiques des travailleurs dans l'ensemble du marché, étant donné la nature particulière du marché montréalais. En fait, le marché doit plutôt être subdivisé en deux groupes de travailleurs: ceux qui se situent en-dessous d'un seuil déterminé, là où il n'y a pas d'écarts de revenus, et ceux, à revenus plus élevés, qui se situent au-dessus de ce même seuil.

M. Boulet note que la recherche ultérieure sur ce sujet devrait examiner si, en deçà de ces seuils, les caractéristiques des travailleurs francophones et anglophones sont semblables (c'est-à-dire dans quelle mesure la représentation des travailleurs francophones des francophones qu'on y observe est économi- quement «acceptable»). Il importe également de déterminer dans quelle mesure la disparité de revenus moyens de ceux qui se trouvent au-dessus du seuil peut être expliquée par des différences dans les caractéristiques des travailleurs des deux principaux groupes linguistiques. Selon l'auteur, la réponse à ces questions apportera plus de lumière sur les causes sous-jacentes des disparités, de moins en moins marquées mais toujours observables, des revenus entre les deux groupes.

Jac-André Boulet, L'évolution des disparités linguistiques de revenus de travail dans la zone métropolitaine de Montréal de 1961 à 1972. Document No. 127.

- A NOTER**
- Une entrevue avec MM. Gérard Dion et Kalmen Kaplansky, membres du Conseil...p.3.
 - Nouvelle étude portant sur les différences régionales de la productivité...p.5.
 - Un encart de six pages sur l'évolution du rôle du Conseil économique.

Les revenus de travail des anglophones de Montréal, en 1961, étaient en moyenne de 51 % plus élevés que ceux de leurs homologues francophones. Toutefois, en 1972, cette disparité des revenus entre les deux groupes n'était plus que de 15 %. Au cours de la même période, l'écart entre le revenu moyen de travail des allophones (ceux dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français) et celui des anglophones diminuait également et passait de 53 à 23 %.

Dans un document du Conseil économique, M. Jac-André Boulet décrit l'évolution des disparités linguistiques de revenus de travail des travailleurs masculins de la zone métropolitaine de Montréal au cours de la période s'étendant de 1961 à 1972. Il analyse également les facteurs pouvant être à l'origine de ces disparités, à l'aide de données des recensements de 1961 et 1971, et d'une enquête effectuée en 1972, par MM. Bernard et Renaud, professeurs à l'Université de Montréal.

Gains des francophones

M. Boulet analyse cette évolution par classes de revenus de travail et il observe qu'au cours de cette période les francophones ont réalisé des gains relatifs à tous les niveaux de revenus, et particulièrement aux niveaux supérieurs. Ainsi, soulignait-il, si nous retenons, pour l'année 1961, les 20 % de francophones les mieux rémunérés et les comparons à cette même catégorie chez les anglophones, ces derniers présentaient un avantage de 76%; toutefois, cette disparité a fléchi à 50 % en 1970 et n'était plus que de 19 % en 1972. Dans la même veine, l'examen des 15 % des personnes les mieux rémunérées des deux groupes réunis révèle que si, en 1961, 44 % seulement d'entre eux étaient francophones, cette proportion atteignait 70 % en 1972. À ce rythme, M. Boulet estime que les francophones auront atteint, aux environs de 1982, leur quote-part de travailleurs hautement rémunérés.

Les données de 1972 n'ont pas permis une analyse précise des sources possibles des disparités observées, en raison de la taille restreinte de l'échantillon. Toutefois, ces données fournissent des renseignements à jour sur la configuration linguistique du marché montréalais et sur les revenus moyens de chacun des groupes. Selon ces données, les francophones bilingues occupent le deuxième rang au chapitre des revenus de travail (par comparaison au quatrième en 1961), à 11 % derrière les anglophones. Les anglophones unilingues quant à eux viennent au quatrième rang (alors qu'ils étaient au deuxième rang en 1961), tout juste derrière les allophones bilingues (au troisième rang, tout comme en 1961).

